

Handreiking voor gemeenten

Institutioneel racisme effectief aanpakken

Als werkgever, als dienstverlener en beleidsmaker



Inhoud

Inleiding	3
Verschil met lokaal antidiscriminatiebeleid	4
Leeswijzer	4
(1) Wat is institutioneel racisme? Een definitie	5
Waarom is institutioneel racisme bestrijden belangrijk als gemeente?	6
Wat zegt de wet?	8
Het verschil tussen discriminatie en racisme	8
(2) Institutioneel racisme herkennen	10
A. Ten aanzien van werknemers (gemeentelijke organisatie)	10
B. Ten aanzien van burgers	12
(3) Stappenplan: stapsgewijs institutioneel racisme tegengaan	17
Stap 1: Bereid je voor om een integraal beleid op verschillende niveaus te ontwikkelen	18
Stap 2: Formuleer een duidelijke visie en neem deze op in de kernwaarde	19
Stap 3: Maak geld, menskracht en middelen vrij	20
Stap 4: Organiseer inspraak en werk aan het draagvlak binnen de organisatie	20
Stap 5: Communiceer een stevige sociale norm vanuit het bestuur en leidinggevend	22
Stap 6: Onderzoek en verander processen binnen de gemeentelijke organisatie (werkgeversrol)	24
Stap 7: Onderzoek en verander processen in dienstverlening en beleid	27
Stap 8: Organiseer verantwoording afleggen	29
Stap 9: Aanvullend: zorg voor goede training	31
Stap 10: Monitor en stuur bij	35
(4) Wat zijn voorbeelden uit de praktijk?	38
Gemeente Rotterdam: inclusiviteitspanel	38
Gemeente Utrecht: onderzoek naar institutioneel racisme	38
(5) Antwoord op veel gestelde vragen	40
Wat zijn vooroordelen en wat zijn stereotypen?	40
Hoe weet ik of ik zelf of een ander een racist is?	40
Gaat racisme ook over discriminatie op grond van religie?	40
Is bewustwording niet gewoon het allerbelangrijkste?	41
Is het institutioneel racisme wanneer individuen in organisaties zich racistisch gedragen?	41
Kan de discriminatie van mensen met een beperking, van vrouwen en van Lhbtq+ personen ook institutioneel zijn?	41
Hoe kan er onderzoek gedaan worden naar institutioneel racisme?	42
Wat zijn microagressies?	43
Bijlage 1: Checklist gemeentelijk beleid	45

Inleiding

Gemeenten streven ernaar om eerlijke en integere werkgevers te zijn. Medewerkers verdienen een gelijke kans om door te kunnen groeien, beoordeeld te worden, veilig te kunnen werken en zich te kunnen ontwikkelen. Ook richting burgers dienen gemeenten eerlijk en rechtvaardig te opereren. Of het nu gaat om diensten die zorgen voor toezicht en handhaving op straat, die vergunningen verlenen of die zorg dragen voor de bijstandsuitkeringen; deze diensten en processen dienen voor iedereen eerlijk en gelijk te verlopen. En ook in het beleid moet iedereen daarvan kunnen profiteren. In de wet staat immers dat eenieder eerlijk en gelijk dient te worden behandeld, ongeacht zaken zoals afkomst, huidskleur of religie. Uit recente onderzoeken weten we echter dat die eerlijke en gelijke behandeling in overheidsorganisaties onder druk staat als er processen of (ongeschreven) regels zijn die bepaalde groepen mensen op basis van hun afkomst, huidskleur en religie bevoordelen en anderen juist achterstellen. Dit noemen we institutioneel racisme. In deze handreiking beschrijven we wat dit is, hoe u het herkent en wat u er als gemeente kan doen in de aanpak en/of preventie hiervan.

Vanuit mensenrechtenperspectief is het van belang te weten dat de overheid als één geheel wordt gezien. Als internationaal gekeken wordt naar Nederland en of het land voldoet aan haar mensenrechtelijke verplichtingen, dan wordt ook naar de lokale overheid gekeken. De gemeente heeft dus indirect de plicht om discriminatie en racisme tegen te gaan, aangezien ze onderdeel uitmaakt

van de overheid. Op basis van de mensenrechtelijke verdragen, waaronder de [Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens](#), moeten discriminatie en racisme worden tegengegaan. Alle mensen hebben dezelfde mensenrechten, daarvoor hoeven ze alleen maar mens te zijn. In Nederland is het gelijkheidsbeginsel bovendien vastgelegd in de Grondwet.

De gemeente voert landelijk beleid uit en heeft haar eigen lokaal beleid. Het doel van beleid is om richting te geven, samenhang te creëren en oplossingen te bieden voor complexe problemen of uitdagingen binnen een bepaalde context. Beleid en wetgeving vormen de uitgangspunten voor het handelen van de gemeente. Daarom is het van belang dat dit beleid op geen enkele manier racisme of discriminatie in de hand werkt.

Waarop is deze handreiking gebaseerd?

Deze handreiking is gebaseerd op een eerdere (internationale) [literatuurstudie van KIS](#) naar wat werkt tegen institutioneel racisme en een update en aanvulling hierop. Geconstateerd kan worden dat er nog weinig evidence based aanpakken zijn tegen institutioneel racisme in organisaties zijn, maar er wel onderbouwde visies en theoretische artikelen zijn én bewijs voor de effectiviteit van onderdelen van de aanpak. Hiervan is dankbaar gebruik gemaakt bij de ontwikkeling van deze handreiking.

Verskil met lokaal antidiscriminatiebeleid

Deze handreiking is voor gemeenteambtenaren, gemeentebestuurders en wethouders die in hun gemeente institutioneel racisme aan willen pakken. Deze handreiking is anders dan de handreiking over [lokaal antidiscriminatiebeleid](#) van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Die handreiking gaat over hoe gemeenten een plan kunnen ontwikkelen voor de aanpak van discriminatie.). Lokaal antidiscriminatiebeleid is gericht op het opzetten van activiteiten om discriminatie te verminderen. Denk aan preventieactiviteiten zoals voorlichtingen op scholen, normstellen vanuit de gemeente, trainingen voor werkgevers en tips voor handhaving.

De aanpak van institutioneel racisme houdt in dat je als gemeente steeds opnieuw nagaat of er niet (onbedoeld) mensen worden uitgesloten door dat wat de gemeente doet: als werkgever, als dienstverlener en als beleidsmaker. De aanpak richt zich op het tegengaan van racisme in alle lagen en werkzaamheden van de gemeente. Het richt zich op zaken die in eerste instantie niets met racisme te maken lijken te hebben (denk aan het woonbeleid, de WMO-dienstverlening of de werving- en selectieprocedures), maar in de uitvoering daar wel toe kunnen leiden. In deze handreiking leggen we uit hoe je als gemeente de aanpak van institutioneel racisme in de eigen organisatie kan vormgeven

Leeswijzer

We beginnen met een beschrijving van wat (institutioneel) racisme is en hoe een verbod hierop is vastgelegd in de wet. Daarna beschrijven we waar institutioneel racisme bij de gemeente kan spelen zodat het makkelijker wordt om dit te herkennen. Vervolgens beschrijven we een stappenplan van tien stappen, om de aanpak van institutioneel racisme vorm te geven. We eindigen met goede voorbeelden uit gemeenten gevolgd door antwoorden op veel gestelde vragen.

1

Wat is institutioneel racisme?

De term institutioneel racisme heeft betrekking op racisme dat ingebed is in instituten. Dat kunnen concrete organisaties zijn (zoals bedrijven, scholen en uitkeringsinstanties), maar ook een institutioneel veld zoals de arbeidsmarkt, de gezondheidszorg en het onderwijsveld.

Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) heeft institutioneel racisme gedefinieerd als: **processen, beleid en de (geschreven en ongeschreven) regels van instituten die ertoe leiden dat er ongelijkheid is tussen mensen van verschillende afkomst, huidskleur en/of religie. Daarbij is de resulterende ongelijkheid structureel en collectief: het gaat niet over enkele incidenten of over één medewerker** (Felten et al., 2021b).^{1 2}

Het College voor de Rechten van de Mens (2021) noemt in lijn hiermee dat institutioneel racisme:

- **ingebakken is in georganiseerde vormen** van samenleven in de maatschappij.
- Ook stelt het College dat het niet alleen gaat om doelbewust gedrag, maar ook om allerlei vormen van **niet-geformaliseerd, sociaal ingesleten gedrag** dat uiteenlopende verschijningsvormen kent, en door 'inbedding' vaak **niet direct herkenbaar** is.

Als het gaat om processen, regels en beleid binnen instituten dan zijn er twee typen (Felten et al., 2021b):

1. processen (regels of beleid) die **expliciet** onderscheid maken en de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren, en;
2. processen (regels of beleid) die **niet expliciet** onderscheid maken tussen groepen, maar in de praktijk wel ervoor zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en de andere groep bevoordeeld.

Wat is intersectionaliteit?

Ongelijkheid speelt niet alleen op het terrein van afkomst, religie en/of huidskleur, maar ook op grond van sekse, seksuele oriëntatie, genderidentiteit en beperking. Kenmerken zoals sekse en afkomst kunnen in samenhang tot verschillende vormen van discriminatie, uitsluiting en achterstelling leiden. Mensen kunnen dus in verschillende kenmerken afwijken van de norm in de samenleving. Al die verschillende kenmerken beïnvloeden elkaar. Dit noemen we intersectionaliteit.

¹ Dat wil niet zeggen dat ongelijke behandeling in incidentele gevallen niet als racisme geldt. Hier hebben we het slechts over de institutionele component, en de manifestatie ervan als structureel.

² De definitie van het College (2021) sluit aan bij die van KIS: "het verschijnsel dat processen, beleid of (geschreven en ongeschreven) regels van instituten leiden tot structurele discriminatie op grond van 'ras'."

Waarom is institutioneel racisme bestrijden belangrijk voor gemeenten?

- Het past bij het verbod op discriminatie zoals dat in verschillende wetten is vastgelegd.
- Een gemeente wil een goede werkgever zijn voor iedereen ongeacht zaken als afkomst, huidskleur, religie, sekse et cetera. De aanpak van institutioneel racisme zorgt er voor dat een gemeente het werkgeverschap goed vorm kan geven. Een gemeente heeft hierin ook een voorbeeldfunctie naar andere organisaties.
- Een gemeente wil in de dienstverlening en het beleid kwaliteit leveren aan alle burgers. De aanpak van institutioneel racisme zorgt ervoor dat de gemeente dit kan doen.
- Wanneer de overheid institutioneel racisme niet bestrijdt, kan dit tot gevolg hebben dat burgers (in het bijzonder burgers met een migratieachtergrond of burgers van kleur) hun vertrouwen in de overheid verliezen. De aanpak van institutioneel racisme is dus ook belangrijk in het kader van de [democratische rechtstaat](#).
- Het ervaren van discriminatie en racisme tast de gezondheid ernstig aan, zo blijkt uit verschillende onderzoeken (zie hier [een overzicht](#)). Het is dus letterlijk ziekmakend.

Voorbeelden van institutioneel racisme in Nederland

- Mensen met een migratieachtergrond maken structureel minder kans om uitgenodigd te worden voor een woningbezichtiging dan mensen zonder een migratieachtergrond. Daarnaast laat onderzoek zien dat een deel van de makelaars in Nederland bereid is om gehoor te geven aan een racistisch verzoek van een fictieve verhuurder (zie [deze KIS publicatie](#) voor een overzicht).
- Het hebben van een migratieachtergrond lijkt een negatieve invloed te hebben op de schoolloopbaan. Jongeren met een migratieachtergrond krijgen minder makkelijk een stage dan jongeren zonder een migratieachtergrond (zie [dit Verwey-Jonker onderzoek](#) en [dit KIS onderzoek](#)). Ook ervaren jongeren met een migratieachtergrond en hun ouders veelal onder advisering (zie [dit Verwey-Jonker onderzoek](#)) en zijn de studenten die door DUO worden geselecteerd voor onderzoek naar mogelijke fraude vrijwel alleen studenten met een migratieachtergrond (zie [NOS bericht](#)).
- Bij de politie is in verschillende onderzoeken institutioneel racisme aangetoond in de vorm van etnisch profileren (zie o.a. [dit rapport van de speciaal rapporteur](#) en [dit KIS rapport](#)).
- In 2022 verscheen een rapport dat aantoonde dat er sprake was van institutioneel racisme tegen medewerkers van Buitenlandse Zaken. Gedupeerde ambtenaren gaven aan racisme te ervaren op het ministerie zelf, maar ook op ambassades en diplomatieke posten in het buitenland. De afwezigheid van een sterke sociale norm van non-discriminatie, de afwezigheid van een goed functionerende klachtenprocedure en de afwezigheid van een inclusieve organisatiecultuur zorgden er voor dat de sociale veiligheid voor mensen van kleur en / of mensen met een migratieachtergrond niet werd gewaarborgd (zie [het rapport van Bureau Omlo](#)).
- Discriminatie op de arbeidsmarkt op grond van afkomst, huidskleur en religie komt veel voor op de Nederlandse arbeidsmarkt. Sollicitanten met een Arabische klinkende naam, een donkere huidskleur, een hoofddoek of op een andere manier gezien worden als moslim, hebben met een exact een hetzelfde cv minder kans om door een selectieproces te komen dan sollicitanten met een 'Nederlands klinkende naam', zonder hoofddoek of die niet worden gezien als moslim (zie [dit artikel](#)).

Wat zegt de wet?

Racisme en institutioneel racisme zijn geen termen die expliciet gebruikt worden in het Nederlandse wetboek. De term die in wetboek gebruikt wordt discriminatie. Discriminatie houdt in dat mensen anders worden behandeld, achtergesteld of uitgesloten op basis van (persoonlijke) kenmerken zoals afkomst, religie, seksuele oriëntatie, sekse en gender, beperking, nationaliteit en leeftijd (College voor de Rechten van de Mens, z.d.).

Discriminatie is in Nederland wettelijk verboden:

- In artikel 1 van [de Grondwet](#): waarin staat dat iedereen in Nederland in gelijke gevallen gelijk behandeld moet worden. Discriminatie op welke grond dan ook is verboden. In het [wetboek van strafrecht](#): Discriminatie is strafbaar en ook opgenomen in dit wetboek. Het gaat om in het openbaar beledigen, het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld, het bij de uitoefening van ambt, beroep of bedrijf discrimineren van personen wegens ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht, seksuele gerichtheid of handicap. Ook betreft het, het bij de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf discrimineren van personen. De strafbepalingen rond discriminatie gaan over opzettelijke en doelbewuste uitingen en handelingen. Daarnaast kunnen er ‘gewone’ delicten gepleegd worden, waarbij discriminatoire aspecten een rol spelen. Doorgaans als motief op de achtergrond (meer info: [Openbaar Ministerie](#)).
- In de [Algemene wet gelijke behandeling](#): deze wet is tegen discriminatie op verschillende gronden, en heeft als doel onrechtvaardig onderscheid aan te pakken. Onrechtvaardig onderscheid kan direct zijn, bijvoorbeeld wanneer iemand anders wordt behandeld in een gelijke situatie. Er kan ook sprake zijn van indirect onrechtvaardig onderscheid. Hierbij vallen ogenschijnlijke neutrale bepalingen, maatstaven of handelwijzen ongelijk uit. Van indirecte

discriminatie is sprake wanneer een praktijk, beleidsmaatregel of bepaling voor iedereen geldt, maar sommige mensen benadeelt. Bijvoorbeeld als neutraal geformuleerde kledingvoorschriften leiden tot uitsluiting van sollicitanten die tot een religieuze groepering behoren (zie [deze folder](#) voor meer uitleg).

- In de [Ambtenarenwet](#): in deze wet staat dat een overheidswerkgever een integriteitsbeleid moet voeren dat inzet op het voorkomen van discriminatie.- In de [Arbowet](#): hierin is vastgelegd dat werknemers veilig en gezond moeten kunnen werken. Hierin is discriminatie opgenomen bij psychosociale arbeidsbelasting. Op grond van deze wet zijn werkgevers verplicht om beleid te voeren dat gericht is op het voorkomen of beperken van arbeidsbelasting.
- In de [Universele verklaring van de Rechten van de Mens](#) staat dat mensenrechten betekent gelijke behandeling van alle mensen. In onder meer het [Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten](#) en het [Europees verdrag voor de rechten van de mens](#), zijn deze mensenrechten vastgelegd. Deze zijn juridisch bindend in Nederland.

Het verschil tussen discriminatie en racisme

De term racisme wordt doorgaans in de sociale wetenschap gebruikt om te verwijzen naar het denken, voelen en handelen in onze samenleving, waarbij ervanuit wordt gegaan dat de ene etnische, culturele of religieuze groep mensen beter zou zijn dan andere groepen (zie [dit rapport](#)). Het gaat hier om praktijken, gedachtengoed en politiek die de dominante meerderheidsgroep bevoordeelt (zie [dit artikel](#) of [deze definitie](#) van de American Psychological Association, de APA). De term discriminatie heeft een andere betekenis. Discriminatie betekent mensen anders behandelen, achterstellen of uitsluiten (zonder rechtvaardiging) op basis van (persoonlijke) kenmerken zoals afkomst,

godsdienst, geslacht, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid ([meer informatie](#)). Soms is onderscheid maken dus wel gerechtvaardigd. Bijvoorbeeld als iemand van 13 jaar vanwege diens een leeftijd niet mag stemmen of een rijbewijs te halen. Maar het is niet gerechtvaardigd wanneer je een baan niet krijgt omdat je 58 jaar bent.

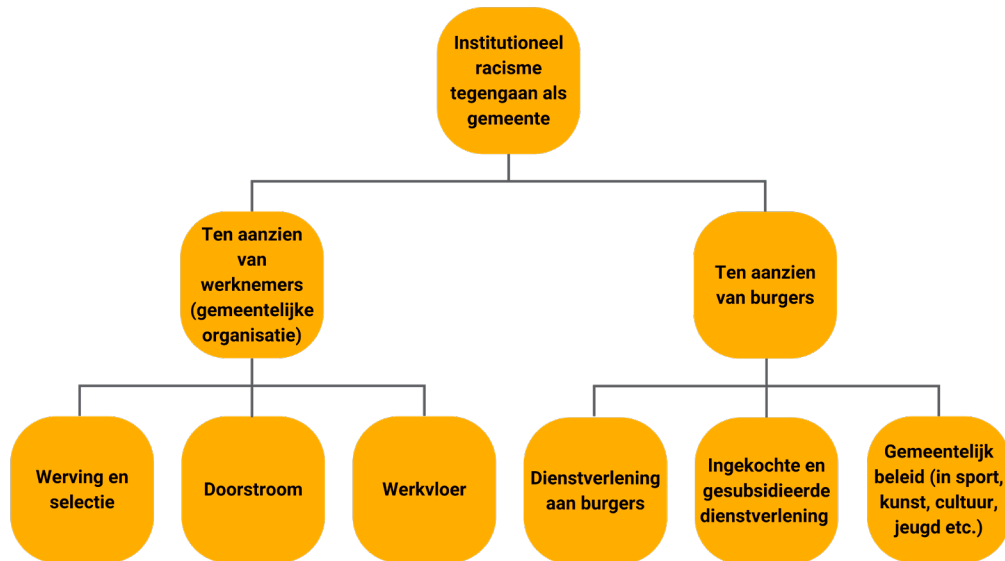
Het verschil tussen discriminatie en racisme:

1. *De discriminatiegrond*: discriminatie gaat over alle [discriminatiegronden](#) terwijl de term racisme alleen verwijst naar discriminatie op grond van afkomst of etniciteit (ras genoemd in de wet) en eventueel in combinatie met religie (zie ook veel gestelde vragen ‘*Gaat racisme ook over discriminatie op grond van religie?*’) (zie [dit EU rapport](#)). Racisme raakt onder meer Zwarte mensen (anti-Zwart-racisme), de Roma en de Sinti (antiziganisme), moslims (antimoslim-racisme) en joden (antisemitisme) (zie voor meer informatie [dit artikel](#) vanuit de EU of [deze handreiking voor gemeenten](#)). Discriminatie op grond van andere zaken zoals geslacht, seksuele gerichtheid en beperking, vallen niet onder de term racisme. Dan spreken we van termen als [seksisme](#), of [validisme](#).
2. *Racisme gaat niet alleen over gedrag*. Discriminatie daarentegen discriminatie wel: de term discriminatie gaat in principe alleen over behandeling of gedrag. Wanneer het gaat over attitudes of opvattingen spreken we niet van discriminatie, maar van vooroordelen en stereotypen. De term racisme is wat breder en gaat niet alleen over gedrag of behandeling maar ook over het collectieve denken in onze samenleving over bepaalde groepen mensen. Daarnaast gaat racisme ook over (maatschappelijke) overtuigingen (zie [dit artikel](#)).
3. *Discriminatie kan iedereen overkomen, racisme niet*. Iedereen kan het meemaken één of meerdere keren gediscrimineerd te worden: mensen van kleur, witte mensen et cetera. Al loopt de ene persoon er duidelijk meer kans op dan de ander, in principe kan iedereen het ervaren. Dat ligt bij racisme anders. Racisme is een maatschappelijk probleem dat historisch gegroeid is door middel van onder meer slavernij en kolonisatie (zie [dit boek](#) van professor Terri Givens). Er bestaat dan ook niet zo iets als omgekeerd racisme (zie [dit artikel](#) voor uitleg); benadrukken dat witte mensen structureel gediscrimineerd worden is vaak juist onderdeel van racistische bewegingen (zie [dit artikel](#) en [dit artikel](#)).

2

Institutioneel racisme herkennen

Institutioneel racisme bij gemeenten kan op verschillende manieren spelen. Bijvoorbeeld in de rol van de gemeente als werkgever, zoals in [dit onderzoek van Kennisplatform Inclusief Samenleven](#). Binnen de gemeente kunnen er verschillende processen, procedures en (geschreven en onge-schreven) regels gelden die zo zijn ingericht dat vooral witte medewerkers hiervan profiteren. Denk aan in en doorstroomprocedures. Institutioneel racisme kan ook spelen in de rol van de gemeente als dienstverlener voor burgers en in het beleid naar burgers toe (zie [dit KIS rapport](#)). Hieronder geven we dit schematisch weer.



A. Ten aan zien van werknemers (gemeentelijke organisatie)

In de eigen gemeentelijke organisatie (de gemeente in de rol van werkgever) kan op verschillende manieren institutioneel racisme plaats vinden (zie [dit KIS onderzoek](#)). Hoe dat kan gebeuren en hoe je dit herkent, beschrijven we hieronder.

A.1. Werving en selectie

Uit de wetenschappelijke literatuur is bekend dat (impliciete) vooroordelen en stereotypen invloed hebben op werving en selectie (zie bijvoorbeeld [deze studie](#) of [deze studie](#)). Vooroordelen over een minderheidsgroep leiden onder meer tot een voorkeur voor de eigen groep (zie [deze studie](#)). Vooroordelen en stereotypen zijn dus niet alleen van invloed doordat mensen negatieve denkbeelden en houdingen hebben ten opzichte van andere (groepen) mensen, maar ook doordat ze positieve vooroordelen en stereotypen hebben over de eigen groep/mensen. Hierdoor zijn mensen geneigd om voorkeur te hebben voor mensen die op hen lijken, zeker als het gaat om afkomst (zie deze studie). Dit zorgt voor cloning: het steeds opnieuw plaatsen van mensen op bepaalde posities die lijken op de mensen die er daarvoor zaten (zie [dit artikel](#)).

Als er wordt afgegaan op een klik met een sollicitant, is het risico groot dat (onbewuste) vooroordelen en stereotypen meespelen. Je klikt namelijk makkelijker met iemand die op je lijkt (zie [dit TNO onderzoek](#)). Dat vooroordelen

en stereotypen een rol spelen hebben de betrokkenen niet altijd in de gaten. Wanneer er bevooroordeelde beslissingen worden genomen, dan worden er als argumentatie andere redenen gegeven, zoals de persoonlijkheid van een kandidaat. Dat er een soort van klik ontstaat doordat mensen op elkaar lijken, omdat ze bijvoorbeeld dezelfde afkomst of cultuur hebben, dat hebben mensen niet altijd in de gaten (zie [deze studie](#)).

Een voorbeeld van hoe de klik werkt

Manager Judith moet kiezen uit twee kandidaten: Khadija en Marieke. Judith voelt direct een klik met Marieke. In het sollicitatiegesprek hebben ze veel gelachen. Marieke bleek daarnaast op dezelfde studentenvereniging te hebben gezeten als een goede vriendin van Judith. Judith heeft het gevoel dat ze Marieke al jaren kent. Bij Khadija heeft ze dat gevoel niet. Deze gevoelens hebben alles te maken met zaken als afkomst, cultuur en religie, al heeft Judith dat niet meteen in de gaten. Marieke heeft net als Judith geen migratieachtergrond, ze hebben een vergelijkbare lichte huidskleur en zelfs een vergelijkbare haarkleur. Ook kleden ze zichzelf ongeveer hetzelfde. Ze hebben ook uit eenzelfde soort omgeving. Khadija heeft een donkere huidskleur en een andere kledingstijl. Als Judith afgaat op de klik dan heeft Khadija dus minder kans op de baan vanwege haar afkomst, haar cultuur of haar religie. Maar de klik zegt uiteraard niets over wie de beste kandidaat is. De beste kandidaat vind je door juist niet af te gaan op de klik, maar door weloverwogen en rationeel te kijken naar de competenties van de kandidaten en deze te vergelijken (zie het werk van Nobelprijswinnaar [Daniel Kahneman](#)).

Uit [onderzoek van KIS](#) onder verschillende gemeenten blijkt dat binnen instroomprocedures af wordt gegaan op een klik of andere subjectieve criteria. De procedures met betrekking tot de in- en doorstroom en beoordeling lijken te leiden tot ongelijkheid tussen medewerkers op grond van afkomst, huidskleur en/of religie (zie [dit KIS onderzoek](#)). De wijze waarop werving en selectie in de praktijk wordt vormgegeven geeft ruimte voor subjectiviteit, waardoor er geen sprake is van een gestandaardiseerde procedure of deze niet wordt nageleefd. Dit betekent dat de selectieprocedure voor elke openstaande functie anders kan zijn, afhankelijk van bijvoorbeeld de afdeling of de persoon die het gesprek voert. Zoals bekend is uit onderzoek, leiden ongestructureerde sollicitatiegesprekken tot invloed van vooroordelen en stereotypen op de beoordelingen (zie [dit artikel](#)). Als niet iedereen op dezelfde manier beoordeeld wordt en er veel ruimte is voor subjectiviteit, dan biedt dat ruimte voor vooroordelen en stereotypen. Wat kan leiden tot ongelijke behandeling (zie [KIS rapport](#)).

A.2. Doorstroom

De doorstroom naar hogere functies voor mensen met een migratieachtergrond, is beperkt in vergelijking met mensen zonder migratieachtergrond zo is bekend uit onderzoek (zie bijvoorbeeld [dit rapport van de SER](#)). Mensen met een migratieachtergrond hebben, nadat er rekening is gehouden met verschillen in achtergrondkenmerken, een kleinere kans om door te stromen naar een baan met gunstigere arbeidsvoorwaarden (zie [dit rapport](#)). De gebrekkige representatie en doorstroom van mensen met een migratieachtergrond komt deels voort uit de gebrekkige instroom. Een andere reden is dat de mensen die beslissingen maken over wie doorstroomt bewuste en onbewuste vooroordelen hebben, zo blijkt uit [onderzoek van het SCP](#). Beoordelingssystemen en promoties verlopen vooral aan de top subjectief (zie [dit onderzoek](#)). Dit speelt ook bij verschillende gemeenten. Wat er vervolgens toe kan leiden dat medewerkers met een migratieachtergrond minder doorgroeimogelijkheden hebben (zie dit KIS onderzoek).

System 1 en systeem 2

In het boek 'Thinking, fast and slow' van Nobelprijswinnaar Kahneman (2011) wordt uitgelegd dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen twee manieren van denken: systeem 1 en systeem 2. Systeem 1 werkt automatisch en snel met weinig of geen inspanning en gevoel van controle. Systeem 2 is onze 'trage' denken en bevat bewuste aandacht voor mentale inspanningen die worden verricht zoals een ingewikkelde berekening. Stereotyperen gebeurt vaak snel en automatisch vanuit systeem 1. En dit beïnvloedt je handelen zonder dat je hier bewust bij stil staat.

A.3. Op de werkvloer (behoud en sociale veiligheid)

In 2022 gaf 10 procent van alle ondervraagde werknemers aan, in de afgelopen twaalf maanden, discriminatie te hebben ervaren op het werk. Bij mensen die het CBS benoemt als 'in Nederland geboren personen met een buiten-Europese herkomst' en 'migranten van buiten Europa' is dit in totaal 16 procent (zie [CBS onderzoek](#)). Uit onderzoek van KIS komen duidelijke signalen naar voren dat bij verschillende gemeenten niet-geformaliseerd, sociaal ingesloten gedrag voorkomt. S=Denk aan structureel accepteren en herhalen van racistische opmerkingen, uitsluiting, onderwaardering en onderschatting van mensen op grond van hun afkomst, huidskleur en/of religie. De bestaande processen en informele regels binnen de gemeentelijke organisaties bieden geen passende oplossingen wanneer (institutioneel) racisme voorkomt. De mogelijkheid institutioneel racisme te melden bieden voor slachtoffers vaak geen oplossing. Ongelijkheid en racisme blijft zo in stand (zie [dit KIS onderzoek](#)). Gemeenten zijn geen uitzondering. Eerder werd bekend dat racisme speelt in de zorg (zie [dit onderzoek](#) en [dit onderzoek](#)) en bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (zie [dit rapport](#)).

B. Ten van aanzien van burgers

In de dienstverlening van de gemeente en in het beleid, is het niet de bedoeling dat burgers met bepaalde kenmerken (zoals afkomst of religie) worden bevoordeeld en anderen worden benadeeld. Dit kan in de praktijk echter wel gebeuren. Hieronder beschrijven we op welke manieren dat het geval kan zijn.

B.1. In het beleid

In het beleid dat de gemeente ontwikkelt kan ongelijkheid ontstaan; van wonen, onderwijs, arbeidsmarkt, inkomensbeleid, media, gezondheid tot veiligheid en openbare orde. Bedoeld of onbedoeld kan dit er toe leiden dat middelen niet gelijk verdeeld worden en discriminatie blijft bestaan (zie [dit artikel](#)). Het gaat zowel om beleid dat de gemeente voert in samenwerking met niet door de gemeente gefinancierde maatschappelijke en private partijen, als om beleid dat uitgevoerd wordt met financiering van de gemeente en waarin de gemeente een ketenverantwoordelijkheid heeft.

Voor beide vormen geldt, dat er hier (minstens) vijf bekende valkuilen zijn waarop institutioneel racisme kan ontstaan:

■ *Beleid waarin witte mensen als norm worden genomen*

Uit onderzoek blijkt dat wanneer beleid uitgaat van kleurenblindheid, dus geen aandacht geeft aan kleur en/of etniciteit, dat in dit beleid voornamelijk de meerderheid wordt vertegenwoordigd. De meerderheid wordt dan gezien als norm en op basis daarvan is dit beleid ontwikkeld (zie [dit artikel](#)). In Nederland gaat het vooral om witte mensen waardoor er gesproken kan worden van een witte norm. Een bekend voorbeeld van een onzichtbare witte norm is wetenschappelijk medisch onderzoek of medische praktijken. Deze onderzoeken en praktijken zijn vaak uitsluitend gebaseerd op witte mensen en zijn niet inclusief (zie [bijvoorbeeld dit artikel](#)). Uit onder-

zoek blijkt dat algoritmes vaak gebaseerd zijn op data van en over met name witte mensen, waardoor ze mensen van kleur vervolgens minder goed mensen herkennen (zie [dit artikel](#)). Een [bekend voorbeeld](#) zijn zelfrijdende auto's die eerder mensen met een donkere huidskleur aanrijden dan mensen met een witte huidskleur. In gemeentelijk beleid kan het ook voorkomen dat witte mensen (onbewust) als norm worden genomen. Zo is bekend dat meisjes met een migratieachtergrond minder sporten en dat dit onder meer te maken heeft met gemeentelijk beleid. Dit beleid is niet altijd afgestemd op hun wensen en behoeften, maar meer op die van meisjes en jongens zonder migratieachtergrond (zie [dit artikel](#).)

■ *Ogenschijnlijk objectief beleid dat leidt tot ongelijke behandeling (2)*

Er zijn verschillende voorbeelden waarin beleid op zichzelf niet discriminerend bedoeld is, maar wel zorgt voor ongelijke. Voorbeeld: geld wordt in het beleid zo besteed dat het alleen ten goede komt aan witte mensen (zie [dit artikel](#)). Denk aan een situatie waarin er onderscheid gemaakt wordt per wijk, terwijl in de ene wijk veel meer mensen met een migratieachtergrond wonen dan in de andere wijk. Als er dan bijvoorbeeld een lachgas verbod is in de ene wijk maar in de andere niet dan kan is het gevolg dat voor mensen met een migratieachtergrond lachgas meestal is verboden maar voor mensen zonder migratieachtergrond niet. Ondanks dat deze verboden objectief zijn en met het juiste doel worden opgelegd, kan dit leiden tot ongelijke behandeling en stigmatisering (zie [dit onderzoek](#) van Bureau Omlo). Een ander voorbeeld is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, beter bekend als de Rotterdamwet, waarbij mensen met een bijstandsuitkering werden geweigerd in bepaalde wijken. Vooral jonge mensen met een migratieachtergrond werden hierdoor geraakt (zie [dit artikel](#)). Een ander recent voorbeeld, niet van een gemeente maar van de landelijke overheid, is van DUO: wanneer je vooral studenten controleert

die bij familieleden wonen bij familieleden, dan kan het zijn dat je in de praktijk buitensporig vaak studenten met een migratieachtergrond controleert. Inwonen bij familie kan samenhangen met culturele achtergrond (zie [deze video van de NOS](#)). In de praktijk kan het zijn dat ogenschijnlijk objectief beleid zorgt voor ongelijke behandeling en/of dat mensen met bepaalde (persoons)kenmerken worden benadeeld.

■ *Beleid dat gebaseerd is op stereotiepe beelden (3)*

Beleid kan gebaseerd zijn op stereotiepe beelden en onjuiste aannames. Denk aan gemeentelijk beleid om alleen mannelijke statushouders te begeleiden naar werk (zie [deze KIS-publicatie](#)). Dit kan gebaseerd zijn op het stereotype beeld dat er onder vluchtelingen een traditionele rolverdeling is tussen mannen en vrouwen. Een ander voorbeeld ligt op het kruispunt van afkomst en seksuele oriëntatie of genderidentiteit. In het beleid van de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) om te beoordelen of een asielzoeker 'echt' lhbtq+ is, wordt uitgegaan van stereotype beelden over lhbtq+ personen (zie [dit onderzoek](#)). Een ander voorbeeld gaat over wonen en speelt op verschillende plekken in het land. Veel van de woningen die toegankelijk zijn voor mensen met een beperking, zijn alleen beschikbaar voor mensen van boven de 55 jaar (zie [dit rapport](#)). Het lijkt erop dat in dit beleid van het stereotype beeld wordt uitgegaan dat enkel ouderen behoeften hebben aan toegankelijke woningen.

■ *Beleid dat slachtoffers van uitsluiting of discriminatie verantwoordelijk maakt voor de oplossing (4)*

Soms wordt beleid zo ingericht dat juist de mensen die worden uitgesloten of ongelijk worden behandeld verantwoordelijk worden gesteld. Dit noemen we *victim blaming* (zie [deze studie](#)). Bijvoorbeeld: bij het bestrijden van werkloosheid onder jongeren met een migratieachtergrond wordt soms geïnvesteerd in het vergroten van hun werknemerservaring. De onderliggende aanname hier is dat deze jongeren beschikken over minder werknemerscompetenties en daarom de concurrentie met andere jongeren verliezen. Deze aanname is echter niet bewezen (zie [dit rapport](#)). Wel is bewezen dat de achterstand tot stand komt door discriminatie op de arbeidsmarkt (zie [dit overzichtsartikel](#)). De oplossing voor dit probleem wordt in dit geval bij de jongeren zelf neergelegd. Dit gebeurt ook in de aanpak van stagediscriminatie. Zo moeten studenten bijvoorbeeld cursussen volgen waarbij ze leren hoe ze hun cv moeten inrichten, hoe ze vragen netjes kunnen beantwoorden of hoe ze zich moeten kleden. Dit kan studenten het gevoel geven dat zij moeten veranderen. Terwijl de oorzaak van stagediscriminatie uiteraard niet bij hen ligt (lees [hier](#) meer over wat wel werkt tegen stagediscriminatie). Kortom, wanneer de nadruk ligt op het ‘fixen’ van het individu, leidt dit af van de ongelijkheid in het systeem.

■ *Beleid dat vooroordelen en stereotypen van uitvoerende professionals niet inperkt (5)*

Processen binnen een organisatie kunnen zo ingericht zijn dat onbewuste vooroordelen of stereotypen van medewerkers geen (of minder) kans krijgen. Hierbij gaat het onder andere om bevoegdheden die een persoon krijgt om, vaak op basis van subjectieve kernmerken, bepaalde beslissingen te maken. Als een politieagent bijvoorbeeld de ruimte heeft om af te gaan op het eigen gevoel om iemand aan te houden, is er meer kans

op etnisch profileren. Agenten hebben net als iedereen last van stereotype denkbeelden en vooroordelen (zie ‘Veel gestelde vragen: ‘wat zijn vooroordelen en stereotypen?’) Wanneer er echter regels en processen zijn waarbij een agent een duidelijke reden moet opgeven over het aanhouden van een persoon, is dit minder het geval (zie [dit rapport](#)).

B.2. Uitvoering gemeentelijke dienstverlening

Een specifieke tak van de uitvoering van gemeentelijk beleid, is de uitvoering van de gemeentelijke dienstverlening. Iedere gemeente wil dat burgers goede dienstverlening, ongeacht hun afkomst, huidskleur, religie of gender. Dit gaat niet vanzelf. Sommige groepen lopen meer risico om ongewenste effecten van dienstverlening te ervaren. In de wetenschappelijke literatuur wordt ook wel de term public service outcome equity gebruikt. Dat betekent dat het de bedoeling is dat instituties gewenste uitkomsten van dienstverlening bieden aan iedereen, maar in het bijzonder voor minderheidsgroepen. Dit moet ervoor zorgen dat deze groepen minder achtergesteld worden (zie [dit artikel](#)) en dat de dienstverlening rechtvaardiger wordt.

Een manier waarop ongelijke behandeling kan ontstaan is door etniciteit in risicoprofielen mee te nemen. Bij de controle- en handhavingsbevoegdheden van de gemeenten, maakt een gemeente onvermijdelijk gebruik van selectie. Door beperkte capaciteit is het immers niet mogelijk om iedereen te controleren (zie [toetsingskader](#) van het College van de rechten van de mens). Selectie kan plaats vinden op de volgende manieren:

- door een ambtenaar in de praktijk: Een boa vraagt bijvoorbeeld bepaalde mensen in de openbare ruimte om hun identiteitsbewijs te laten zien. Als de ambtenaar dit doet op eigen inschatting (zie ‘persoonlijke vooroordelen worden niet ingeperkt’). dan kunnen stereotypen en vooroordelen leiden

tot etnische profilering. Uit onderzoek in de gemeente Utrecht blijkt bijvoorbeeld dat de boa's vooroordelen en stereotypen over onder anderen burgers met een migratieachtergrond uiten in hun gedrag. Dat uit zich volgens deze boa's soms in ongelijke behandeling, waarbij burgers met een migratieachtergrond vanwege hun afkomst eerder worden aangesproken, minder vriendelijk worden bejegend en eerder worden beboet (zie [dit artikel](#)).

- Door een ambtenaar of algoritme aan de hand van bepaalde risicofactoren (selectiecriteria): dat wordt volgens het College voor de Rechten van de Mens een risicoprofiel genoemd. Een risicoprofiel is een verzameling van één of meer selectiecriteria op basis waarvan een bepaald risico op normovertreding wordt ingeschat en een selectiebeslissing wordt gemaakt. Het College voor de Rechten van de Mens stelt in [een toetsingskader voor risicoprofielen op basis van Mensenrechten](#) dat risicoprofielen die direct onderscheid maken op grond van 'ras' nooit gerechtvaardigd kunnen worden. Het College van de Rechten van de Mens beschrijft ook dat er selectiecriteria zijn, die op het eerste gezicht geen enkele link hebben met afkomst of nationaliteit, maar wel kunnen leiden tot indirect onderscheid op deze gronden. Voorbeelden van ogenschijnlijk neutrale selectiecriteria zijn: postcode, hoogte van inkomen en inkomensafhankelijke toeslagen, kinderopvang door een gastouderbureau met een homogeen klantenbestand, een familielid in het buitenland, kenteken en laaggeletterdheid (zie [toetsingskader](#)).
- door een ambtenaar of algoritme aan de hand van bepaalde risicofactoren (selectiecriteria). Dit heet een risicoprofiel genoemd: een verzameling van één of meer selectiecriteria op basis waarvan een bepaald risico op normovertreding wordt ingeschat en een selectiebeslissing wordt gemaakt. Het College voor de Rechten van de Mens stelt in een [toetsingskader](#) voor risicoprofielen dat risicoprofielen die direct onderscheid maken op basis

van criteria die nauw samenhangen met iemands 'ras', of aanverwante kenmerken zoals afkomst, etniciteit of nationaliteit vrijwel nooit toegestaan zijn. Eventuele uitzonderingsgevallen zijn zeldzaam (zie daarvoor het [toetsingskader](#) van het College voor de Rechten van de Mens).

Kunstmatige intelligentie (K.I)

Publieke organen maken gebruik van K.I. Alhoewel er de potentie is dat dit processen kan objectiveren lijkt het momenteel juist bestaande ongelijkheden te versterken (zie [dit artikel](#)). Een voorbeeld van hoe dit mis kan gaan is het omstreden Systeem Risico Indicatie (SyRI) overheidsprogramma om fraude te bestrijden, waartegen burgers een juridische procedure zijn gestart en de rechtbank in 2020 heeft verklaard dat het van tafel moet. SyRI gebruikte datasets om risicoprofielen op te stellen. *Meer informatie is te vinden in [dit artikel](#).*

Het College van de Rechten van de Mens beschrijft dat er selectiecriteria zijn die in eerste instantie geen link hebben met afkomst of nationaliteit, maar wel kunnen leiden tot indirect onderscheid op deze gronden. Voorbeelden van ogenschijnlijk neutrale selectiecriteria zijn: postcode, hoogte van inkomen, hoogte van inkomensafhankelijke toeslagen, kinderopvang door een gastouderbureau met een 'homogeen' klantenbestand, een familielid in het buitenland en kenteken en laaggeletterdheid (zie [toetsingskader](#)). Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin een postcode gebied veel mensen wonen van dezelfde afkomst. In het algemeen wordt geadviseerd door het College voor de rechten van de

mensen, om periodiek te controleren of risicoprofielen, zeker in de sociale zekerheid, in de praktijk geen discriminerende effecten hebben.

Ongelijke behandeling kan ook ontstaan in dienstverlening die niets te maken heeft met controle of handhaving, maar juist bedoeld is om mensen te ondersteunen. Zo blijkt uit onderzoek van onder meer [Pharos](#) dat mensen met een migratieachtergrond te maken kunnen krijgen met discriminatie vanuit zorgverleners. Bewust en onbewust kunnen zij een minder goede behandeling krijgen.

Een andere manier waarop ongelijkheid kan ontstaan in de dienstverlening, is door communicatie die niet inclusief is. Denk aan moeilijke termen en lange zinnen die lastiger te begrijpen zijn wanneer Nederlands nieuw voor je is of als je dyslexie hebt. Eenvoudige taal is voor iedereen goed te begrijpen. Dat houdt in B1-niveau.

B.3. Ingekochte en gesubsidieerde dienstverlening

Er zijn verschillende diensten die de gemeente niet zelf uitvoert, maar waarvoor de gemeente wel een financiële relatie heeft met de uitvoerende dienst. Zo zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de Wet inburgering. Hiervoor worden overeenkomsten aangegaan met andere partijen, denk aan trajecten die worden ingekocht voor jeugdzorg of inburgeringscursussen. De gemeente draagt hierbij de verantwoordelijkheid dat er geen discriminatie of racisme voorkomt. Het kan uiteraard wel gebeuren dat er in deze ingekochte diensten sprake is van racisme. Zo zijn er signalen dat er racisme speelt in de zorg, waaronder in de thuiszorg (zie [dit rapport](#)) en in het sociaal werk en de sociale basis (zie [deze factsheet](#)). Hetzelfde geldt voor diensten waar de gemeente opdracht voor heeft gegeven, ook daar kan institutioneel racisme spelen.

3

Stappenplan: institutioneel racisme tegengaan

Hieronder beschrijven we welke stappen een gemeente kan nemen om institutioneel racisme in de eigen organisatie tegen te gaan. De stappen in dit plan gelden zowel voor de gemeentelijke organisatie (als werkgever) als voor de gemeente als dienstverlener en beleidsmaker. De aanpak van institutioneel racisme vanuit deze verschillende rollen vormt idealiter een totaalpakket.

Leeswijzer stappenplan

Als gemeente is het aan te raden om in de aanpak van institutioneel racisme te beginnen in de eigen organisatie (gemeente in de rol als werkgever). Om vervolgens institutioneel racisme aan te pakken als dienstverlener en beleidsmaker. Als voorbereiding hierop bevelen we aan om eerst verschillende stappen te ondernemen zodat het onderzoek goed landt in de organisatie, ingebed is en niet uit de lucht komt vallen. Allereerst is het belangrijk om een integraal beleid op te stellen (stap 1), een duidelijke visie hebben op het probleem (stap 2), geld en middelen vrij te maken (stap 3), mensen mee laten praten (stap 4) en een positieve sociale norm te communiceren (stap 5). Deze vijf stappen gelden voor zowel de gemeente als werkgever als voor de gemeente als dienstverlener en beleidsmaker.

Wanneer deze stappen zijn ondernomen kan de gemeente aan de slag om de processen van eigen organisatie vanuit de werkgeversrol door te lichten en waar nodig te veranderen (stap 6). Dit gevolgd door het onderzoeken en veranderen van processen om te voorkomen dat er ongelijkheid ontstaat vanuit het eigen beleid en de dienstverlening naar de burgers toe (stap 7). Om te voorkomen dat al deze veranderingen vrijblijvend zijn, is het belangrijk dat er processen van verantwoording afleggen worden georganiseerd in de organisatie. Dit beschrijven we in stap 8. Deze stap geldt zowel voor de gemeente als werkgever als voor de gemeente als dienstverlener en beleidsmaker. Datzelfde geldt voor stap 9. In stap 9 beschrijven we dat er eventueel trainingen kunnen worden gehouden voor medewerkers bij de gemeente als aanvulling op het veranderen van de processen in de organisatie. Tot slot beschrijven we in stap 10 hoe je als gemeente de gehele aanpak van institutioneel racisme kan monitoren en evalueren.

Hieronder lichten we deze stappen toe. Uiteraard is het niet zo dat het veranderen van de eigen organisatie geheel afgerond moet zijn, om door te kunnen gaan naar de volgende stap. In de praktijk zijn de stappen niet in één keer klaar, maar komen deze steeds opnieuw terug en is het een cyclisch proces.

Stap 1: Bereid je voor om een integraal beleid op verschillende niveaus te ontwikkelen

Het is cruciaal voor een organisatie om institutioneel racisme te verminderen en te voorkomen en dus om hier stevig beleid op te ontwikkelen. Belangrijk hierbij is dat dit beleid in alle lagen van de organisatie wordt ingebed. Dat houdt in hrm-beleid en bij afdelingen die zich richten op inclusie en diversiteit, maar ook in alle andere afdelingen (sport, zorg, wonen, openbare ruimte etc.). Institutioneel racisme aanpakken doet de gemeente vanuit verschillende: als werkgever, als dienstverlener en als beleidsmaker. Het is aan te raden om dit expliciet te maken in het beleid tegen institutioneel racisme.

Het gaat om het ontwikkelen van een strategisch en gedetailleerd plan die verschillende aspecten van het functioneren van de organisatie betreft (zie [dit artikel](#) voor meer informatie). Er moet niet alleen een verandering van individuen plaatsvinden door middel van trainingen en educatie (zie [dit artikel](#)), maar ook een verandering in beleid, procedures en de praktijk. Zodat er sprake is van institutionele veranderingen (zie [dit artikel](#)). Er wordt door onderzoekers ook wel gesproken van een duurzame multilevel aanpak. Een beleid dat niet los staat dat van ander beleid, maar juist ingebed is in het organisatiebeleid (zie [dit artikel](#)). Ook wel integraal beleid genoemd. Met integraal beleid wordt bedoeld dat er aan het begin bij het maken van beleid kritisch wordt nagedacht hoe voorkomen kan worden dat het leidt tot ongelijkheid tussen mensen op basis van hun afkomst. En dat wanneer beleid is doorgevoerd, er wordt nagegaan hoe het beleid heeft uitgewerkt en of die dit niet mogelijk ongelijkheid heeft versterkt.



Daarnaast is het belangrijk om vast te leggen waar de organisatie naar toe wil (lees meer in [dit artikel](#)). Ga vervolgens na of er financiële middelen zijn voor een duurzame multilevel aanpak (zie tip 3). Een dergelijke aanpak vraagt tijd en inzet van verschillende afdelingen.

“Het uitgangspunt moet eigenlijk zijn, dat je als lokale overheidsorganisatie een maatschappelijke verantwoordelijkheid draagt om een visie te hebben, hierop te sturen en dit uit te dragen. In het algemeen belang van de samenleving, waaraan je dienend bent als gemeente.”

Siham El Hammouti, beleidsmedewerker gemeente Rotterdam

Stap 2: Formuleer een duidelijke visie en neem deze op in de kernwaarden

Het is belangrijk dat de top van de organisatie institutioneel racisme herkent en erkent en hier een duidelijke visie op heeft. Deze visie moet niet los staan van de organisatie, maar opgenomen worden in de kernwaarden en visie (lees meer in [dit artikel](#)). Op deze manier heeft het impact op de hele organisatie en wordt voorkomen dat de aanpak van institutioneel racisme een randverschijnsel blijft. Verbind de visie daarnaast aan de gemeenschappelijke normen en waarden zodat duidelijk wordt dat de aanpak van institutioneel racisme past bij waar de gemeente als organisatie voor staat. Vanuit de rol als werkgever, als dienstverlener en als beleidsmaker.

Het gaat er om dat je als gemeente erkent dat institutioneel racisme bestaat, en ingebakken zit in systemen en organisaties. Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid om dit op alle manieren te voorkomen en tegen te gaan. Dit betekent dat antiracistisch beleid niet alleen onderdeel moet uitmaken van de gemeentelijke organisatie, maar idealiter ook van het coalitieakkoord. Iedere wethouder heeft een verantwoordelijkheid in het tegengaan van institutioneel racisme. Wanneer er signalen zijn van institutioneel racisme in het onderwijs, dan is dit de verantwoordelijkheid van de wethouder die gaat over onderwijs. Wanneer er signalen zijn van institutioneel racisme in het woonbeleid, dan is dit de verantwoordelijkheid van de wethouder die gaat over wonen enzovoort. Wanneer deze aanpak nog ver weg lijkt te zijn in de gemeente, is een tip om klein te beginnen: start bijvoorbeeld met de beleidsafdeling en wethouder die hier wel enthousiast over zijn en geeft zo het goede voorbeeld aan de andere afdelingen en wethouders.

Tips voor het formuleren van een visie:

- *Ga niet uit van kleurenblindheid, maar juist van de erkenning van racisme:* belangrijk is om in de visie niet uit te gaan van de ideologie van kleurenblindheid (zie [dit artikel](#) voor uitleg). Deze ideologie gaat uit van het ontkennen en minimaliseren van de rol van afkomst en racisme in de samenleving. Dit is niet hetzelfde als het nastreven van het ideaal van een samenleving waarin je huidskleur of afkomst . er niet meer toe doen, zoals Martin Luther King zei in zijn beroemde 'I have dream' speech. Dit ideaal, deze droom, nastreven betekent dat je erkent dat er racisme is en dat je dit wil aanpakken (lees meer in [dit artikel](#)). De ideologie kleurenblindheid daarentegen ontken racisme. Omdat in de samenleving verschillen in huidskleur en afkomst wel degelijk gepaard gaan met machtsverschillen (minder kansen op de arbeidsmarkt of minder kansen op een woning), werkt deze ideologie niet. Bewezen is dat deze ideologie leidt tot meer vooroordelen in plaats van minder, tot lagere empathie voor mensen van kleur en minder multiculturele competenties (zie onder meer deze [meta-analyse](#)). Kortom, het erkennen van racisme en discriminatie op basis van afkomst en huidskleur als een maatschappelijk probleem, is cruciaal in de aanpak van racisme (zie ook [deze overzichtsstudie](#)).
- *Zet in op antiracistisch beleid:* Veel mensen zijn tegen racisme, maar alleen dit is niet voldoende. Het is belangrijk om een duidelijke antiracistische visie te hebben. Dit betekent bewust maatregelen nemen en beleid implementeren om racisme tegen te gaan en te voorkomen en tevens de gevolgen te verhelpen of ongedaan te maken (zie [dit artikel](#)). Het gaat hier om positie in te nemen tegen racisme en niet alleen om het afkeuren ervan.
- *Koppel het aan inclusief beleid:* inclusief beleid en inclusiebeleid hebben overeenkomsten met beleid gericht op het tegengaan van discriminatie en/of racisme. Het verschil is dat inclusief beleid of inclusiebeleid de nadruk

legt op de positieve kanten zoals mee kunnen doen, er bij horen en sociale cohesie. Bij de aanpak van discriminatie en racisme ligt de nadruk sterker op het creëren van gelijke behandeling en sociale veiligheid. De uitkomsten kunnen wel voorkomen dat mensen op basis van kenmerken zoals hun afkomst, religie, sekse, beperking of seksuele oriëntatie worden uitgesloten. Wanneer de gemeente ook een inclusie beleid of inclusief beleid voert, ligt het voor de hand om expliciet te maken hoe dit elkaar versterkt en waar accentverschillen liggen.

- *Betrek medewerkers bij het formuleren van de visie:* laat medewerkers meepraten over hoe en waarom het tegengaan van institutioneel racisme past bij de kernwaarde van de organisatie. Op welke manier sluit dit aan bij de normen en waarden binnen de organisatie? Hoe kunnen we dit koppelen aan de normen en waarden binnen de organisatie? Hiervoor kun je een collega die goed in de thematiek zit vragen om het gesprek te leiden of een externe gespreksleider inhuren, bijvoorbeeld een professional die betrokken is bij een antidiscriminatie-interventie (zie hier een [overzicht van interventies tegen discriminatie](#)).

Stap 3: Maak geld, menskracht en middelen vrij

Voor een effectieve aanpak is het cruciaal dat er voldoende middelen worden vrijgemaakt voor een doordacht beleid, zoals fte's en financiën. Wanneer er geen geld en middelen vrij gemaakt worden dan is de kans groot dat de aanpak van institutioneel racisme mislukt (zie [dit artikel](#) voor onderbouwing).

Het is aan te raden om een apart budget te reserveren voor de aanpak van institutioneel racisme. Idealiter gebeurt dit per afdeling; iedere afdeling reserveert een deel van het budget voor de aanpak van institutioneel racisme op de

eigen afdeling en legt verantwoording af (zie stap 8) over de besteding ervan. Op deze manier wordt voorkomen dat slechts enkele afdelingen meewerken aan de aanpak van institutioneel racisme. Dit sluit aan bij de integrale aanpak zoals beschreven bij stap 2.

Financiële middelen kunnen komen uit verschillende budgetten; denk aan verschillende regelingen die extra geld beschikbaar stellen en aan middelen uit verschillende beleidsterreinen waar de link kan worden gemaakt met de aanpak van (institutioneel) racisme.

Stap 4: Organiseer inspraak en werk aan draagvlak binnen de organisatie

Het is belangrijk om uit te leggen wat institutioneel racisme is, hoe je het herkent en waarom het aangepakt en voorkomen moet worden. Wanneer medewerkers denken dat het niet problematisch is dan is de kans groter dat er weerstand komt tegen de aanpak (lees meer in [dit artikel](#)). Leg bijvoorbeeld uit hoe je racisme herkent en waarom het institutioneel racisme is als organisatie hier niets tegen doet (zie veel gestelde vragen: “Is het institutioneel racisme wanneer individuen in organisaties zich racistisch gedragen?”) Leg uit dat de aanpak van institutioneel racisme niet iets extra's is, maar betekent dat het werk dat de gemeente al doet, beter wordt gedaan.

Anticipeer op weerstand en ontwikkel daar een strategie voor, zodat je er niet door overvallen wordt (lees meer in [dit artikel](#)). In het bijzonder witte mensen kunnen een gesprek over racisme namelijk als bedreigend ervaren (bijvoorbeeld uit de angst om als racist te worden gezien) en reageren daarom vanuit weerstand. Wat kan helpen is om mensen een opdracht te geven voordat je in

gesprek gaat. Denk aan het opstellen van een lijst met waarden (bijvoorbeeld eerlijkheid, rechtvaardigheid, solidariteit) en laat medewerkers vervolgens de waarden kiezen die voor hen zelf belangrijk zijn. Geef hun vervolgens de opdracht om op te schrijven waarom ze voor deze waarden hebben gekozen. Een dergelijke opdracht bevestigt mensen in hun positieve zelfbeeld ('ik ben een goed persoon') en zorgt er voor dat mensen minder heftig reageren op iets wat ze bedreigend vinden, zoals praten over racisme (zie [dit artikel](#) voor meer informatie). Een andere tip is om tijdens een gesprek over racisme een ontspannen sfeer te creëren, waardoor het gesprek minder bedreigend overkomt.

Om ervoor te zorgen dat medewerkers de aanpak van institutioneel racisme belangrijk vinden en beleid ondersteunen, kan je inzetten op het stimuleren van inleving en empathie (zie [dit onderzoek](#)). Dat betekent dat mensen luisteren naar de ervaringen van mensen met institutioneel racisme. Dit kan door het kijken van een video of in dialoogvorm. Denk aan documentaires over racisme waarin de ervaringen van slachtoffers centraal staan (zoals [Verdacht](#)). Mensen kunnen zich dan inleven in gedupeerden (zie het [wat werkt dossier](#) of [deze video](#) voor meer uitleg).

Een organisatiebreed gesprek kan ook helpen om draagvlak te creëren. We raden het af om dit te organiseren als een open debat waarin alles gezegd mag worden. Hierdoor ontstaat het risico dat de sociale norm tegen institutioneel racisme en gelijkheid kan worden afgebroken. Wanneer je bijvoorbeeld een stelling of vraag introduceert als: 'racisme moet wel of niet worden aangepakt' lok je een discussie uit waarin mensen ook kunnen aangeven dat ze dit niet nodig vinden. Het is aan te bevelen om niet te kiezen voor debat, maar voor een dialoog. Kies er dan voor om deze in te steken met werkvormen, waarin

verschillende medewerkers hun ideeën kwijt kunnen over hoe samen te werken aan gelijkheid en inclusie. Denk aan stellingen en vragen als: 'Hoe voorkomen we racisme op de werkvloer?'. De meerwaarde van een dialoog is dat het niet gaat om gelijk krijgen, maar om het luisteren, van elkaar te leren en samen tot nieuwe inzichten te komen. Dialogen kunnen ook gaan over wat medewerkers hebben meegemaakt als het gaat om racisme en discriminatie. Belangrijk is dat deze gesprekken begeleid worden door vertrouwenspersonen en dat er nazorg wordt aangeboden. Het delen van eigen ervaringen kan emotioneel belastend zijn. Een andere optie is het instellen van een klankbordgroep en het benoemen van ambassadeurs. Hierbij moet de nadruk liggen op het delen van ervaringen. Belangrijk is dat de medewerkers die dit gaan doen de tijd en faciliteiten krijgen (lees meer in deze publicatie van [KIS](#)). Daarnaast moeten ook zij emotionele ondersteuning kregen. Het is cruciaal dat mensen zich niet gedwongen of gepusht voelen om hun ervaringen te delen.

Politiek draagvlak

Welke politieke visie een college van burgemeester en wethouders ook heeft, de aanpak van institutioneel racisme is altijd belangrijk, omdat het gaat om het waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening. Dit geldt voor alle burgers, ongedacht afkomst, religie of huidskleur.

Idealiter komt de aanpak van institutioneel racisme óók vanuit het coalitieakkoord. Wil dit verwezenlijkt worden dan moet hier politiek draagvlak voor zijn. Om politiek draagvlak te creëren kan het college aansluiten bij bepaalde basiswaarden die in aansluiten bij de basiswaarden van verschillende politieke stromingen in Nederland:

- **Gemeenschapsgevoel en saamhorigheid:** institutioneel racisme ondermijnt het gemeenschapsgevoel en saamhorigheid.

- Iedereer moet zich aan de wet houden: institutioneel racisme is tegen de Grondwet. Artikel 1 is in onze samenleving de gezamenlijke basis.
- Gelijke kansen en solidariteit: institutioneel racisme is een aantasting van gelijke kansen. We zorgen voor gelijke kansen voor iedereen.
- Luisteren naar inwoners: institutioneel racisme is iets dat inwoners meemaken en aankaarten, dus gaan we ermee aan de slag.
- Kwaliteit voor iedereen; als gemeente wil je iedere burger hetzelfde behandelen. Daarnaast wil je voorkomen dat kenmerken zoals afkomst er toe leiden dat bepaalde burgers worden voorgetrokken en anderen worden achtergesteld.

Om te zorgen voor een breder draagvlak kan je ervoor kiezen om je te focussen op alle vormen van institutionele discriminatie. Zie ook 'Veel gestelde vragen'. De bredere aanpak van institutionele discriminatie is vergelijkbaar met die van institutioneel racisme. Het verschil is dat er niet alleen naar afkomst en etniciteit (in combinatie met religie) wordt gekeken, maar ook naar ongelijkheid op basis van bijvoorbeeld sekse, gender, seksuele oriëntatie en/of beperking.

Stap 5: Communiceer een stevige sociale norm vanuit het bestuur en leidinggevenden

Het is belangrijk dat de gemeente vanuit de verschillende rollen (als werkgever, als dienstverlener en als beleidsmaker) een duidelijke sociale norm tegen institutioneel racisme stelt. Sociale normen gaan over de perceptie van welk gedrag wordt verwacht in een bepaalde (sociale) context. Deze norm heeft invloed op hoe mensen zich gedragen (lees meer in [dit artikel](#)) Mensen willen graag bij een groep horen en zullen zich daarom conformeren aan de heersende sociale norm. Dit komt voort uit de sociale identiteitstheorie (zie [dit artikel](#) voor meer uitleg). Of mensen in een bepaalde context wel of niet discrimineren is dus mede afhankelijk van de sociale norm die zij waarnemen (zie het [wat werkt](#)

[dossier](#) voor meer informatie). Bijvoorbeeld: Onderzoeken (zie [deze](#) en [deze](#)) laten zien dat mensen die loyaal zijn aan hun organisatie en hun leidinggevenden meer gaan discrimineren op het werk wanneer zij het idee hebben dat hun organisatie (en hun leidinggevenden) dit van hen verlangt.

Binnen een bedrijf, organisatie of instituut zijn ook sociale normen van invloed. Zo is [in een onderzoek](#) de motivatie van werknemers om een goede dienst te leveren aan mensen met een andere culturele achtergrond, onderzocht. Deze motivatie bleek onder meer afhankelijk te zijn van het idee van de werknemer over het belang dat de organisatie hecht aan diversiteit. Ofwel de sociale norm met betrekking tot diversiteit. In de aanpak van institutioneel racisme is het daarom van belang in te zetten op een verandering en versteviging van een antiracistische norm. Het gaat daarbij om de hele organisatie, dus van hrm-medewerkers tot beleidsmedewerkers, maar om de uitvoerders van gemeentelijk beleid. Denk aan uitvoerders van WMO-beleid en dienstverleners die bepaalde gemeentelijke taken uitvoeren of financieel ondersteund worden door de gemeente.

Wist je dat...?

- Hoe meer mensen het idee hebben dat collega's racisme goedpraten, hoe meer racistische vooroordelen zij zelf uiten (zie [dit onderzoek](#)).
- Werknemers eerder handelen naar hun impliciete vooroordelen wanneer zij het idee hebben dat dit past bij het klimaat of de cultuur van de organisatie (zie [dit onderzoek](#)).
- Mensen die loyaal zijn aan de organisatie en aan hun leidinggevenden meer discrimineren wanneer zij het idee hebben dat hun organisatie of leidinggevende dit van hen vraagt (zie [dit onderzoeken](#) en [dit onderzoek](#)).

Taken voor leidinggevenden

Voor het communiceren van een antiracistische norm is een belangrijke rol weggelegd voor leidinggevenden. Zij hebben een belangrijke rol in het uitdragen en bewaken van sociale normen. Wanneer er niet wordt voldaan aan deze sociale normen, moeten mensen hierop worden aangesproken door leidinggevenden (zie [dit artikel](#)). Het is belangrijk om dit op de juiste manier te doen en dit als vereiste competentie te stellen in het profiel van de leidinggevende. Deze verantwoordelijkheid geldt voor de drie rollen: als werkgever, als dienstverlener en beleidsmaker. Dat betekent concreet dat leidinggevenden toezien op het voorkomen van racisme in werving en selectie, in doorstroom en op de werkvloer, en in de dienstverlening het beleid. Zorg ervoor dat gelijke behandeling/antiracisme een onderdeel is van de verschillende taken. Als het onderdeel is van het takenpakket van leidinggevenden, dan kunnen zij in functioneringsgesprekken hierop beoordeeld worden. Het is daarbij cruciaal dat leidinggevenden concrete tools krijgen voor de aanpak van racisme in doorstroom en op de werkvloer, bijvoorbeeld door checklists, handreikingen, intervisie en training.

Takenpakket:

- Een duidelijk symbolisch statement maken tegen (institutioneel) racisme dat intern positief wordt gecommuniceerd: denk aan aandacht aan speciale dagen zoals 1 juli (Keti Koti) of 21 maart (Internationale Dag tegen Discriminatie en Racisme).
- Een enquête houden onder werknemers over de aanpak van institutioneel racisme. Als blijkt dat medewerkers dit afkeuren en werk willen maken van de aanpak van institutioneel racisme dan kan dit breed gecommuniceerd worden. Zo wordt de sociale norm tegen institutioneel racisme versterkt.

- Dialoogbijeenkomsten om medewerkers te stimuleren hun eigen normen en waarden te verbinden met de norm van antidiscriminatie. Dit kan je doen door in gesprek te gaan over hoe racisme en andere vormen van discriminatie in de organisatie kunnen worden voorkomen, over wat je eigen bijdrage of de bijdrage van de afdeling is en hoe antidiscriminatie past bij de kernwaarden van de organisatie (zie ook stap 4).
- Zichtbaar maken dat het beleid binnen de organisatie wordt aangepast, hier positief over communiceren en laten zien dat medewerkers van de gemeente hier positief op reageren.
- Expliciet en positief communiceren hoe het bestuur van de organisatie het nieuwe beleid tegen institutioneel racisme ondersteunt en uitdraagt. Het is bekend dat sociale normen vooral worden bepaald door mensen met aanzien of autoriteit. Deze mensen moeten het goede voorbeeld geven.
- Duidelijke regels opstellen tegen discriminatie en racisme op de werkvloer. Deel de regels zichtbaar en herhaal deze. Hang er bijvoorbeeld bordjes over omgangsvormen? Vermeld hierop expliciet dat racisme verboden is. Cruciaal hierbij is handhaving van de regels. Wanneer iemand discrimineert of racistisch is, maar er volgt geen consequentie dan ondermijnt dat de sociale norm. Let op, geef mensen de kans om te leren en geef ruimte om te laten zien wat ze geleerd hebben.
- Uitdragen dat de aanpak van institutioneel racisme onderdeel is van de visie van de gemeente als organisatie.

“In het geval van een grote gemeente: probeer niet ineens de hele gemeentelijke organisatie aan te haken. Begin klein, zorg dat het goed werkt en bouw vanuit daar verder. Zo zorg je voor een steviger fundament en de pull-factor.”

Eline van Lith, beleidsmedewerker gemeente Utrecht

Medewerkers het goede voorbeeld laten geven

Naast leidinggevend, is het ook belangrijk dat de sociale normen worden gecommuniceerd door mensen die worden gezien als autoriteit of als iemand met een hoge status binnen een groep. Omdat sociale normen over groepsnormen gaan, werkt het mechanisme beter wanneer de normen worden gecommuniceerd door iemand die tot de eigen groep wordt gerekend. Het werkt minder goed wanneer sociale normen worden gecommuniceerd door mensen die men niet kent en/of die van buiten de eigen groep komen (zie bijvoorbeeld dit onderzoek). Als gemeente is het daarom belangrijk om medewerkers van de eigen gemeente te laten vertellen waarom zij de aanpak van institutioneel racisme belangrijk vinden.

Stap 6: Onderzoek en verander processen binnen de gemeentelijke organisatie (werkgeversrol)

Het onderzoeken en veranderen van de processen binnen de organisatie is het belangrijkste onderdeel in de aanpak van institutioneel racisme. Dit onderzoek kan je op verschillende manieren uitvoeren (zie 'Veel gestelde vragen': hoe kan er onderzoek worden gedaan naar institutioneel racisme?). Hier kan een onderzoeksbureau, een zelfstandige onderzoeker, een universiteit, lectoraat of kenniscentrum voor worden ingehuurd. Aandachtspunt is dat de onderzoekers onafhankelijk zijn en dat er voldoende tijd en middelen zijn om het onderzoek zorgvuldig uit te voeren.

Is het altijd noodzakelijk om eerst onderzoek te doen?

Het is ook mogelijk om vanuit preventief oogpunt de processen in de organisatie te veranderen. Los van de huidige situatie in de gemeentelijke organisatie, is het raadzaam om over te stappen naar objectief werven en selecteren. Dit is wetenschappelijk aangetoond als de beste manier om discriminatie te voorkomen in werving en selectie en past bij de [nieuwe wet toezicht gelijke kansen bij werving en selectie](#). Ook zijn er aanwijzingen dat objectieve doorstroomprocedures goed werken om te zorgen voor meer gelijke promotiekansen.

Het ligt voor de hand om te beginnen met een onderzoek bij de eigen organisatie, met de gemeente in de rol van werkgever. Zo kan de gemeente naar andere werkgevers (die de dienstverlening uitvoeren van de gemeente) het goede voorbeeld geven. Daarna of gelijktijdig kan er onderzoek gedaan worden naar de gemeente in de rol van dienstverlener en beleidsmaker (zie stap 7).

Binnen de gemeentelijke organisatie (gemeente als werkgever) is in het bijzonder onderzoek naar objectief werven en selecteren, doorstroom en de werkvloer belangrijk. Als blijkt dat er institutioneel racisme speelt in deze processen of dat dit een risico is dan is het belangrijk om de processen aan te passen. Je kan de processen echter ook preventief aanpassen, zonder eerst onderzoek te doen (zie kader). Dit scheelt in budget. Hieronder lees je hoe je de processen in de gemeentelijke organisatie aanpast (vanuit de rol als werkgever). De hr-afdeling van de gemeente speelt hierin een hoofdrol en zij moeten in de eerste fase hierbij betrokken worden. Het is ook mogelijk om eerst een cursus voor deze afdeling (zoals van een antidiscriminatiebureau of van het College voor de Rechten van de Mens) te faciliteren zodat zij goed in het thema zitten. Hoe je de dienstverlening en het beleid van de gemeente aanpast, lees je in stap 7.

Mogelijk aan te passen processen: werven en selecteren

Het is bekend uit de wetenschap dat door de instroomprocedure en de werving en selectie te objectiveren, de invloed van vooroordelen en stereotypen vermindert kan worden (zie [dit rapport](#)). De invloed van vooroordelen en stereotypen over (bepaalde) groepen mensen die tot ongelijkheid kunnen leiden, verminderen tijdens de instroomprocedure (zie bijvoorbeeld [deze studie](#) of [deze studie](#)). Objectief werven en selecteren bestaat (onder meer) uit:

- inclusieve vacatureteksten waarin competenties centraal staan;
- objectieve eerste selectie op basis van competenties;
- gestructureerd interviewen;
- objectieve selectie op basis van de sollicitatiegesprekken; niet op basis van een klik.

Bij verschillende bedrijven en organisaties in Nederland worden (onderdelen van) objectieve instroomprocedures toegepast, maar nog niet allemaal (zie [dit onderzoek](#)). Meer informatie en tools over objectief werven en selecteren zijn te vinden op talentisbelangrijker.nl. Ook is er een gratis [e-learning](#) over objectief werven en selecteren beschikbaar.

Mogelijk aan te passen processen: doorstroom

Om de subjectieve bevooroordeelde manier van beslissen bij promoties tegen te gaan, ligt een meer objectief en meer geformaliseerd proces van beslissingen voor de hand. Een proces dat gemonitord en gecontroleerd wordt om te voorkomen dat er ongelijkheid ontstaat (zie bijvoorbeeld [dit onderzoek](#) en [deze](#)). Als er sprake is van geformaliseerde processen zoals bij promoties, blijken werknemers minder discriminatie te ervaren (zie [dit onderzoek](#)). Het is echter zaak om de juiste objectieve criteria te kiezen. Een criterium als persoonlijke geschiktheid is bijvoorbeeld subjectief (zie [dit rapport](#)). Het gaat niet om het ontwikkelen van geheel identiteitsblinde procedures, maar wel om het monitoren of iedereen dezelfde kansen heeft.

Mogelijk aan te passen processen: regels en meldprocessen op de werkvloer

Een belangrijke manier om ervoor te zorgen dat sociale normen worden nageleefd is door het ontwikkelen en implementeren van regels en gedragscodes. In het bijzonder over hoe te reageren op racistische en discriminerende opmerkingen (zie [dit artikel](#)). Het is daarnaast belangrijk dat er gewerkt wordt aan een positief klimaat, maar ook dat wanneer racistisch gedrag wordt gesignaleerd, dit wordt gemeld bij een autoriteit (zie [dit artikel](#)). Het gaat om onder

meer positieve omgangsvormen, een gevoel van veiligheid en niet accepteren van discriminatie en andere vormen van ongewenst gedrag op de werkvloer.

Ook is een aandachtspunt dat racisme niet wordt gezien als een gewoon conflict. De gangbare manier van werken, waarbij eerst met elkaar het gesprek wordt aangegaan, is bij racisme vaak niet passend. Hier is namelijk geen oog voor het verschil in machtsverhouding tussen pleger en slachtoffer. Bij een conflict is het vaak het uitgangspunt; ‘waar er twee vechten, hebben er twee schuld’ en dat uitgangspunt is niet passend bij racisme. De ene persoon wordt slachtoffer van het gedrag van de ander. Cruciaal is dus dat de pleger wordt aangesproken en er wordt gewerkt aan het veranderen van het gedrag van de pleger (zie [dit artikel](#)). Ook is het belangrijk dat wanneer een medewerker zich herhaaldelijk schuldig maakt aan racisme, dat dit consequenties heeft.

Het is preventief ook cruciaal dat werknemers weten hoe racisme op de werkvloer er uit ziet, bijvoorbeeld hoe het zich uit in microagressies (zie Veel gestelde vragen: wat zijn microagressies?). Het gaat er dus om dat het voor medewerkers, en in het bijzonder voor leidinggevenden, duidelijk is wat racistisch gedrag is en dat zij dit herkennen. Dit kan je bereiken onder meer door het inzetten van omstandertrainingen (zie stap 9).

Mogelijk helpt het ook om medewerkers regelmatig te vragen hoe het met hen gaat zodat de drempel lager is om met de leidinggevende, vertrouwenspersoon of iemand anders in gesprek te gaan als zij met racisme te maken krijgen (zie [dit artikel](#)).

Wat werkt nog meer?

Naast objectief werven en selecteren zijn er nog aanvullende manieren om discriminatie in werving en selectie te voorkomen. Zo is bekend dat een divers samengestelde sollicitatiecommissie soms een betere kans kunnen hebben om niet te discrimineren (zie [dit onderzoek](#)). Meer info is te vinden bij **SER Diversiteit in Bedrijf**: zij ondersteunen organisaties bij het bevorderen van een gemêleerd personeelsbestand en een inclusief bedrijfsklimaat. Op [de website](#) is veel informatie te vinden over hoe je dit aanpakt.

Meldproces

Het is belangrijk om het meldproces op orde te hebben en deze goed te doorlopen wanneer er meldingen zijn. Dit geldt voor alle vormen van grensoverschrijdend gedrag. Racisme en discriminatie vallen hier ook onder. In de [handreiking Meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer](#) van de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, staat hoe een organisatie hierin te werk moet gaan. Dit is bij racisme en discriminatie vergelijkbaar:

- Fase 0: Wees voorbereid op een melding;
Zorg dat er plan ligt om te handelen bij meldingen en bedenk dat er elke situatie anders is. Kortom: zorg dat er duidelijk meldproces klaar ligt.
- Fase 1: Beslis wat te doen met de melding;
Er wordt gekozen wat te doen in de opvolging, doelen en randvoorwaarden worden geformuleerd en betrokkenen worden geformuleerd.
- Fase 2: Voer de gekozen opvolging zorgvuldig uit;
Het traject wordt doorlopen en leidt tot besluiten en consequenties die gedeeld worden met de betrokkenen en worden vastgelegd.
- Fase 3: Leer van het meldproces;
Het proces wordt geëvalueerd, er wordt zorg gedragen voor de betrokkenen en er wordt ingezet op het voorkomen van herhaling.

Stap 7: Onderzoek en verander processen in dienstverlening en beleid

Bij een gemeentelijke aanpak van institutioneel racisme is het niet alleen cruciaal om de processen in de gemeentelijke organisatie (als werkgever) te onderzoeken en te veranderen, maar ook om te kijken naar de rol van de gemeente als dienstverlener en beleidsmaker.

Allereerst is het belangrijk om bij de ontwikkeling van nieuw beleid te voorkomen dat dit leidt tot ongelijkheid op basis van afkomst, huidskleur of religie. In bijlage 1 vind je een checklist hierover.

Tevens is belangrijk is om onderzoek in te stellen naar de effecten van het huidige beleid en de huidige dienstverlening. Hoe werkt het beleid uit in de praktijk? De gemeente Utrecht heeft dit als eerste gemeente in Nederland gedaan (zie paragraaf 4: goede voorbeelden). In zo'n onderzoek is het noodzaak om na te gaan waar mogelijke risico's liggen op institutioneel racisme. Er zijn verschillende typen onderzoek die inzicht kunnen bieden in institutioneel racisme in de dienstverlening en het beleid van de gemeente (zie 'Veelgestelde vragen': 'Hoe kan er onderzoek worden gedaan naar institutioneel racisme?')

Na het afronden van het onderzoek is het zaak om de processen te veranderen zodat risico's verdwijnen. Dit kan je ook preventief doen.

Hieronder geven we een aantal tips over hoe je de processen kan veranderen, zodat de dienstverlening en het beleid van de gemeente niet bijdragen aan institutioneel racisme.

Mogelijk aan te passen processen: (door)ontwikkelen van beleid

Tips om institutioneel racisme in beleid te voorkomen:

(1) Maak geen kleurenblind beleid

Probeer niet om beleid kleurenblind te maken, omdat dan vaak de mensen uit de meerderheid als de onzichtbare norm worden gehanteerd. Het is daarom belangrijk om aandacht te hebben voor verschil bij het maken van beleid.

- De landelijke overheid stimuleert beleidsmakers ook om de vraag te stellen bij het opstellen van beleid 'Hoe zijn de mogelijke gevolgen van een beleidsoptie verdeeld over verschillende doelgroepen (denk aan gender, leeftijdsgroepen, regio etc.)?'. Dit staat in het [Beleidskompas](#).
- Een voorbeeld van oog voor verschil, is bij beleid om ondernemerschap te stimuleren. Wanneer je dit neutraal insteekt, dan is de kans groot dat de je bestaande ongelijkheid in stand houdt. Mensen uit minderheidsgroepen en/of vrouwen hebben namelijk minder mogelijkheden om een eigen onderneming te beginnen. Het is belangrijk om in het beleid te zorgen dat financieringsopties ook duidelijk voor deze groepen zijn (zie [dit artikel](#)).
- De bedoeling is om te zorgen dat je niet alleen aandacht hebt voor verschil zodat je bestaande ongelijkheden niet versterkt, maar ook dat je ongelijkheid actief bestrijdt en vermindert. Dit is te vergelijken met beleid rondom gendermainstreaming. Dat betekent dat bij het opstellen van beleid een vergelijkende analyse wordt gemaakt van de situatie van vrouwen en mannen, eventuele ongelijkheden tussen mannen en vrouwen in kaart worden gebracht en getracht wordt om deze te beperken of weg te werken (zie [deze website](#)). Als opvolger van gendermainstreaming, is ook wel diversity mainstreaming geopperd. Een aanpak die voortvloeit uit de intersectionele theorie, waarin de focus ligt op de verschillende vormen van onderdrukking (zie [dit artikel](#)).

Soms wil je als gemeente (tijdelijk) ongelijk investeren om gelijke kansen te creëren. Denk aan het voeren van een urgentiebeleid, een tijdelijk voorrangsbepaald voor sociale huurwoningen het aanbieden van specifieke opleidingsplekken of werkplekken voor nieuwkomers. Om een dergelijk onderscheid te kunnen maken is objectieve rechtvaardiging nodig. Dat houdt in dat er sprake is van een legitiem doel voor het gemaakte onderscheid en dat het middel dat wordt gebruikt om dat doel te bereiken passend en noodzakelijk is. Het College voor de Rechten van de Mens kan in specifieke gevallen adviseren of er sprake is van een uitzonderingssituatie waarbij onderscheid gerechtvaardigd en toelaatbaar is.

(2) Maak beleid om instrumenten in te zetten bij diensten om objectiviteit te waarborgen

Onderzoek de mogelijkheden om via beleid professionals te stimuleren om instrumenten in te zetten, zodat zij zich laten leiden naar weloverwogen beslissingen in plaats van automatische associaties. Meer hierover lees je in het werk van [Daniel Kahneman](#). Een voorbeeld zijn de stopformulieren voor de politie. Hierdoor wordt de agent in kwestie gestimuleerd om niet af te gaan op persoonlijke voorkeuren en indrukken, maar om de situatie objectief te beoordelen (zie [dit artikel](#)). Het gebruik van deze stopformulieren is daarom aan te raden. Een andere optie die mogelijk werkt, naast objectieve instrumenten, is beslissingen nemen met meerdere mensen. Hierbij gaat het om mensen die van elkaar verschillen in onder meer afkomst. Net zoals dat een divers samengestelde sollicitatiecommissie een betere kans heeft om niet te discrimineren (zie [dit onderzoek](#)). De inschatting van experts is dat dit redelijk effectief is. Dit zou mogelijk ook het geval kunnen zijn bij andere beslissingen.

Per beleidsterrein wisselt het welke invloed je als gemeente hebt. Als het gaat om indicaties stellen vanuit de WMO kan je als gemeente het beleid bepalen

en besluiten dat er objectieve instrumenten ingezet moeten worden. Als bijvoorbeeld om de politie gaat, de zorg of het onderwijs dan is de inbreng als gemeente veel kleiner door onder meer het gebrek aan financieringsrelatie. In dat laatste geval kan je wel de aanbeveling doen om deze instrumenten in te zetten en zoveel mogelijk het goede voorbeeld geven.

(3) Doe aan kritische reflectie

Tip is om als beleidsmaker kritisch te reflecteren op eigen stereotypen en vooroordelen. Om zo te voorkomen dat stereotypen een rol spelen in de ontwikkeling van beleid. Bekend is dat mensen zich bewust kunnen worden van hun eigen vooroordelen en stereotypen en dit kunnen onderdrukken door oefening en motivatie (zie dit [Wat Werkt dossier](#)). Dit kan onder meer aangeleerd worden via een training (zie stap 9).

Mogelijk aan te passen processen: gemeentelijke dienstverlening

Er zijn verschillende tips om te zorgen in publieke dienstverlening voor gelijkheid:

1. Pas op met risicoprofielen

Het is cruciaal om in risicoprofielen geen criteria op te nemen die gebaseerd zijn op vooroordelen op grond van ras of nationaliteit.

2. Zorg voor een inclusieve organisatie

Hierbij gelden alle tips die ook staan genoemd bij stap 6.

3. Zorg voor toegankelijke dienstverlening voor iedereen

- Zorg ervoor dat taal geen barrière is. Bijvoorbeeld door te zorgen voor geschikte taalondersteuning in de dienstverlening, om zo mensen die de Nederlandse taal niet volledig beheersen niet achter te stellen of bijvoorbeeld afhankelijk te maken van familieleden of kennissen (zie [dit artikel](#)).

- Zorg voor interne changemakers (werknemers die verandering aanjagen) in dienstverlenende organisaties. Deze changemakers kunnen steeds opnieuw aandacht vragen voor ongelijkheid en onrechtvaardigheid en dit in de gaten houden (zie [dit artikel](#)).
- Vergroot de houding van eerstelijns werkers in de dienstverlening naar mensen van kleur en/of met een migratieachtergrond onder meer door middel van trainingen gericht op inleving en empathie (zie stap 9: ‘trainingen’).
- Zorg voor inclusieve communicatie: zie deze [tips](#).
- Mogelijk kan het ook helpen om dienstverlening zo veel mogelijk te centraliseren. Hoe meer lokaal een dienst wordt georganiseerd, hoe meer ongelijkheid er is in de uitkomst is (zie [dit onderzoek](#)). Dit komt mogelijk doordat lokale voorkeuren kunnen afwijken van de belangen van gemarginaliseerde groepen; lokale belangenbehartigers kunnen de behoeften van de minderheid bewust of onbewust niet meenemen. Dat betekent dat het waarschijnlijk beter is om de diensten niet geheel anders te maken per buurt of wijk.

Let op algoritmes

Algoritmes die de gemeente inzet in de dienstverlening hebben speciale aandacht nodig. Mocht het gebruikt worden, evalueert dan altijd wat de impact is (zie [dit artikel](#)). Belangrijke tip: Gebruik het **Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA)**: hiermee kan een afgewogen discussie gevoerd worden tussen de relevante partijen bij de afweging om wel of niet een algoritmische toepassing te gaan ontwikkelen. En het IAMA helpt om de ge-cozen ontwikkeling en implementatie vervolgens op een verantwoorde manier te doen. In het IAMA worden verbanden gelegd met relevante regels, instrumenten en toetskaders op het gebied van algoritmen.

Mogelijk aan te passen processen: ingekochte en gesubsidieerde dienstverlening

Wanneer er een financiële relatie bestaat tussen de gemeente en een private of maatschappelijke partij, kan er op vrijwillige of meer sturende manier gewerkt worden aan gelijkwaardigheid, kansengelijkheid en gelijke uitkomsten voor burgers. Gezamenlijk kan onderzocht worden waar mogelijk institutioneel racisme plaatsvindt. De gemeente kan op basis van een beleidsregel aan maatschappelijke partners vragen om te laten zien hoe zij alert zijn op institutionele racisme op en maatregelen nemen hier tegen.

Als gemeente kan je deze dienstverleners ook wijzen op beschikbare tools en instrumenten waarmee ze kunnen werken in de aanpak van institutioneel racisme. Zo heeft Pharos heeft een [inspiratiekaart](#) om discriminatie in de zorg tegen te gaan ontwikkeld. De gemeente kan onder meer thuiszorgorganisaties hierop wijzen. Voor het sociaal werk heeft Movisie [tips](#) opgesteld.

Stap 8: Organiseer verantwoording afleggen

Accountability gaat over verantwoording afleggen voor gemaakte keuzes. Het betekent ook dat een persoon impliciet of expliciet de verwachting heeft ter verantwoording geroepen te kunnen worden om eerder gemaakte keuzes te legitimeren (zie [deze review](#)). Het gaat om er van uitgaan dat je de kans loopt om je te moeten verantwoorden, dat er consequenties zitten aan deze verantwoording. Ook is belangrijk dat die verantwoording afgelegd moet worden aan een (of meerdere) andere personen (zie [dit artikel](#)).

Verantwoording afleggen is een belangrijk onderdeel in de aanpak van institutioneel racisme, blijkt uit de wetenschappelijke literatuur (zie [dit rapport](#)). Het betekent dat organisaties, instituten of personen laten zien hoe keuzes zijn gemaakt. Bij de aanpak van institutioneel racisme gaat het er onder meer om dat leidinggevendenden kunnen aantonen dat zij de processen volgen die bedoeld zijn om dit te voorkomen. Dat blijkt goed te werken (zie [deze studie](#) voor een overzicht). Bijvoorbeeld in een [onderzoek uit 2004](#) werd een experiment gedaan met ongeveer honderd managers. De deelnemers werden willekeurig ingedeeld in een groep die naderhand verantwoording moest afleggen, en een groep die dat niet hoefde. In die eerste situatie kregen de deelnemers te horen dat zij achteraf gevraagd konden worden om hun oordeel uit te leggen aan een leidinggevende, die er misschien andere oordelen op nahield. Ze moesten zich dus kunnen verantwoorden voor hun keuze. De groep die verantwoording moest afleggen beoordeelde de zwarte sollicitant beter dan de groep die geen verantwoording hoefde af te leggen.

Transparant zijn over beloning

[Uit onderzoek](#) blijkt dat wanneer een bedrijf transparant gaat maken wie hoeveel salaris krijgt en hierbij heldere criteria hanteert, de gelijkheid in het bedrijf toeneemt. Transparant betekent hierin dat inzichtelijk wordt hoe beslissingen worden gemaakt en wat de uitkomst daarvan is. Dit gaat vaak gepaard met verantwoording afleggen door managers over deze beslissingen.

Kortom, verantwoording afleggen is belangrijk. Wanneer er geen processen zijn van verantwoording, gaan vaak alleen de mensen met antiracisme aan de slag die hier persoonlijk affiniteit mee hebben (zie [dit artikel](#)). Door verantwoording afleggen wordt het een collectieve verantwoordelijkheid.

Voorbeelden van verantwoording afleggen

Het afleggen van verantwoording kan op organisatieniveau en binnen de organisatie. Dat betekent dat je als gemeenten kan besluiten om:

1. afspraken te maken met een externe onafhankelijke organisatie over het eigen beleid tegen institutioneel racisme en aan deze organisatie verantwoording af te leggen over de voortgang en het verloop van de aanpak. Een optie is om dit met meerdere gemeenten samen te doen, zodat hierin ook van elkaar geleerd kan worden. Tevens kan dit een stimulans zijn om de gemaakte afspraken over de aanpak na te komen. Dit kan op eenzelfde manier werken als civil regulations in het bedrijfsleven. Dit zijn hechte netwerken van organisaties of instituties enerzijds en non-gouvernementele organisaties (ngo's) anderzijds, die samen normen stellen voor de sector waaraan organisaties zich committeren en waar ze vervolgens verantwoording over afleggen. Denk aan ecolabels of andere keurmerken (zie [dit artikel](#)).
2. intern verantwoordingsprocessen in te richten. Dit kan bijvoorbeeld georganiseerd worden via een interne taskforce waarin mensen van verschillende departementen bij elkaar worden gebracht. Deze taskforce onderzoekt problemen, draagt oplossingen aan en implementeert nieuwe aanpakken en legt daarover verantwoording af tegen de leidinggevende. (zie [dit artikel](#)). Het gaan om verantwoording afleggen door leidinggevendenden aan de taskforce over de volgende zaken:

- hoe zij discriminatie en racisme voorkomen in werving en selectie en doorstroom: kunnen zij aantonen dat de processen om te komen tot eerlijke selectie, ook echt worden doorlopen?
- hoe zij racisme aanpakken op de werkvloer zelf: wat hebben zij gedaan bij racistische opmerkingen of gedrag? En wat bij de zogenaamde ‘grapjes’?
- hoe zij bewaken dat in de dienstverlening en beleid aan burgers met bepaalde kenmerken worden voorgetrokken of overmatig kunnen profiteren, en andere burgers juist niet. Worden de processen en afspraken die zijn gemaakt goed doorlopen?

Voorwaarden om verantwoording intern goed te laten werken zijn:

Wanneer de gemeente besluit verantwoordingsprocessen binnen de organisatie te implementeren, dan zijn er een aantal aandachtspunten (zie onder meer [dit artikel](#) en [dit artikel](#)):

- dat de taskforce of commissie bestaat uit mensen die onderling verschillen in culturele achtergrond en huidskleur;
- dat de taskforce of commissie wordt beschouwd wordt als een autoriteit
- dat de taskforce of commissie niet bestaat uit bekenden of vrienden, maar uit mensen met een objectieve blik;
- dat de kans dat ze daadwerkelijk verantwoording moeten afleggen;
- dat de managers voldoende tijd hebben om de taak waarover ze verantwoording af moeten leggen goed te doen.

Tevens is het aan te raden om cijfers bij te houden, zodat na kan worden gegaan wat de concrete veranderingen zijn (zie ook [dit artikel](#)). Het gaat om:

- cijfers in het personeelsbeleid die antwoorden geven op vragen zoals: ‘verdienen mensen van kleur en/of met een migratieachtergrond hetzelfde

als witte mensen zonder migratieachtergrond?’ ‘Zijn er voor alle werknemers gelijke kansen op in- en doorstroom?’ Een aandachtspunt is dat gegevens van medewerkers hierover alleen op basis van vrijwilligheid verzameld kunnen worden. Dat betekent dat medewerkers gevraagd mogen worden naar hun afkomst (net als hun religie, seksuele voorkeur, genderidentiteit, et cetera) wanneer dit geheel vrijwillig is en wanneer dit anoniem verwerkt wordt (zie [dit document](#) voor meer informatie).

- cijfers als uitkomst van het beleid: als er bijvoorbeeld een nieuw gemeentebestuur wordt opgesteld om meer woningen te bouwen, dan kan er bij worden gehouden (vrijwillig en anoniem) wat de kenmerken zijn van de mensen die deze woningen krijgen. Zo kan worden nagegaan of dit woonbeleid niet (onbedoeld) mensen met een bepaalde kenmerken voortrekt of achterstelt.
- cijfers in dienstverlening: wat zijn de kenmerken (bijvoorbeeld wat betreft afkomst, religie, et cetera.) van de mensen die gebruik maken van de verschillende diensten van de gemeente? Zijn er bepaalde kenmerken van burgers die er mee samenhangen dat zij minder vaak gebruik maken van het beleid? Wanneer cijfers (vrijwillig en anoniem verzameld) in beeld worden gebracht kan er antwoord worden gegeven op dergelijke vragen.

Stap 9: Aanvullend: zorg voor goede training

Een valkuil bij de aanpak van institutioneel racisme is om de focus te leggen op individuen en hun vooroordelen en stereotypen, ook wel bias genoemd. Dit terwijl het hierbij niet gaat om een individueel probleem. Het is immers ingebed in het instituut (zie [dit artikel](#)). Mensen gedragen zich vaak volgens de structuren, processen of regels van een organisatie. Als je begint met het veranderen van individuen dan bestaat het risico dat er weinig veranderd in de

praktijk. Logischer is dus om beleid en procedures te ontwikkelen die gelijkheid bevorderen. De verwachting is dat dit de persoonlijke vooroordelen en stereotypen van medewerkers zal verminderen (zie [dit artikel](#)).

Verschillende onderzoekers benoemen echter dat trainingen ter aanvulling belangrijk zijn. Trainingen kunnen niet de organisatiestructuren en heersende cultuur veranderen, maar wel invloed hebben op groepen en individuen. Training kan onder meer bijdragen aan minimalisering van stereotypering, impliciete vooringenomenheid, kritische reflectie op kennis, attitudes, overtuigingen en praktijk (zie [dit artikel](#)). Belangrijke voorwaarden zijn:

- trainingen moeten evidence based interventies zijn. Interventies die niet zijn gebaseerd op empirisch bewijs dat ze werken, kunnen een contra-effect hebben. Het inzetten van ineffectieve interventies kan de deelnemers en/of de organisatie het gevoel geven dat ze racisme aanpakken, terwijl dat in de werkelijkheid niet zo is. Een deel van de trainingen heeft effect, maar andere niet (zie [dit onderzoek](#)).
- Als er wordt gewerkt met trainingen, dan is belangrijk dat deze trainingen geaccrediteerd worden (zie [dit artikel](#)).
- Belangrijk is dat trainingen (en de inhoud ervan) niet eenmalig zijn, maar dat deze herhaald worden of dat de inhoud terug komt in andere trainingen (zie kader) of intervisie.

In [deze database](#) zijn interventies, waaronder trainingen, te vinden waarvan de kern goed wetenschappelijk onderbouwd is.

Hieronder beschrijven we een aantal trainingen die mogelijk effectief kunnen zijn. Deze trainingen kunnen toespitst worden op de rol van de gemeente als werkgever, als dienstverlener of als beleidsmaker.

Tip: integreren in bestaande trainingen

Naast aparte trainingen is het ook goed om na te gaan of het thema institutioneel racisme geïntegreerd kan worden in al bestaande trainingen. Denk aan trainingen zoals inclusief leiderschap en hoe om te gaan met meldingen van ongewenst gedrag. Of een trainingen rondom de-escalerend handelen voor handhavers, inclusief omgaan met je eigen vooroordelen.

Bewustwordingstrainingen of anti-bias-trainingen:

Dit zijn trainingen waarin mensen worden geconfronteerd met de eigen impliciete vooroordelen en stereotypen, waardoor er bewustwording optreedt. Als iemand eenmaal bewust is van deze stereotypen en vooroordelen, dan uit men deze ook minder. Zo is de veronderstelling. Dat kan werken bij bepaalde doelgroepen en onder bepaalde omstandigheden (zie [dit dossier](#) en [dit artikel](#) of [deze review](#)). In de praktijk zijn er verschillende interventies positief geëvalueerd die dit principe (als een van de strategieën) toepassen. Ook na een aantal weken is een positief effect te zien.

Culturele bescheidenheid trainingen

Een andere type training zijn trainingen in culturele bescheidenheid. Uitgangspunt is dat het perspectief van het individu, groep of gemeenschap wordt gevormd door onder meer verschillen, historische context, het politieke klimaat, persoonlijke overtuigingen, fysieke omgeving en situationele context. Door de context en verschillende perspectieven samen te smelten, ontstaat er een machtsongelijkheid waardoor er een conflict ontstaat. Door culturele bescheidenheid toe te passen, is er een mogelijkheid voor een positieve uitkomst. Cruciaal is ook het concept van flexibiliteit. Wanneer mensen botsen vanwege hun verschillende culturele waarden, dan is het belangrijk dat ten

minste één partij openstaat voor aanpassing, willen ze tot toenadering komen. Vaak, wanneer de één flexibel is, merkt de ander deze poging op en zal ook proberen flexibel te zijn (zie [dit artikel](#)). Culturele bescheidenheid is een aanpak om te voorkomen dat witte mensen zich (door hun opvoeding, socialisatie en de organisatie et cetera.) zichzelf (bewust of onbewust) superieur achten aan mensen die zij zien als niet wit (zie [dit artikel](#)). Een dergelijke training is vooral voor professionals die geen migratieachtergrond hebben.

De culturele bescheidenheid heeft onder meer de volgende kenmerken: openheid, zelfbewustzijn, zelfreflectie, zelfkritiek en in staat zijn tot positieve interactie met mensen die van jou verschillen. Wanneer je dit leert, ontstaan er meer respectvolle empowerende relaties in een samenleving waarin de macht ongelijk is verdeeld en professionals een leven lang leren (zie [dit artikel](#) en [dit artikel](#)). Ook het behartigen van de belangen van minderheden en allianties maken met organisaties van mensen uit minderheidsgroepen, past bij culturele bescheidenheid (zie [dit artikel](#)). Bewijs dat het werkt is er geleverd in de context van intervisie en psychotherapie (zie [dit artikel](#)).

Counter stereotypen

Als mensen actief denken aan counter stereotypen, zonder zich er van bewust te zijn dat de bedoeling is dat zij op deze manier minder in stereotypen gaan denken, dan kan dit verminderd worden (zie [dit dossier](#)). Met counterstereotypen wordt bedoeld: tegenovergestelde (anti) stereotypen, ofwel beelden die inconsistent zijn met de stereotypische beelden. Denk aan vrouwelijke brandweerman. Dat counter stereotypen kunnen werken om uitingen van stereotypen, vooroordelen of andere vormen van bias te verminderen, blijkt uit diverse studies (zie [dit dossier](#)). Dit effect kan worden verklaard doordat denken aan counter-stereotypen leidt tot meer flexibel en creatief denken (zie

onder andere [dit artikel](#) en [dit artikel](#)). Cruciaal is echter wel dat het gaat om een onbewust proces (zie [dit artikel](#)). Trainingen waarin je actief aan de slag gaat met counter stereotypen kunnen effectief zijn (zie [dit artikel](#)). De deelnemer moet zich niet bewust zijn van de bedoeling om minder stereotiep te gaan denken. Counter stereotypen kunnen bijvoorbeeld onderdeel zijn van een training gericht op het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening of een training gericht op beter leren werven en selecteren. Door counter stereotypen toe te voegen aan een training, kan de training (ook) bijdragen aan het verminderen van stereotypering.

Leren confronterende gesprekken te voeren

Wanneer institutioneel racisme wordt aangekaart of wordt aangetoond binnen een organisatie schieten mensen snel in de verdediging. Denk aan ontkenning ‘ik denk niet dat we dit probleem hebben’, rationaliseren het ‘dit is overal zo’, of proberen de aandacht er van af te leiden ‘er zijn heus wel goede punten die je nu niet aankaart’ (zie [dit onderzoek](#)). Om tot het doorbreken van institutioneel racisme te komen, moet er juist goed geluisterd worden en worden geleerd van eerdere gebeurtenissen. Kortom, mensen moeten openstaan voor de dialoog en ervaringen en niet in de verdediging schieten. Het is raadzaam om medewerkers en vooral leidinggevenden te leren om ongemakkelijke en confronterende gesprekken te voeren over institutioneel racisme (zie [dit artikel](#) en [dit artikel](#)).

Omstanderstrainingen

Bij een omstanderstraining leren deelnemers ingrijpen als zij getuige zijn van discriminatie of andere vormen van grensoverschrijdend gedrag (zie [dit artikel](#)). Ingrijpen door een omstander is effectief omdat er de sociale norm gesteld wordt dat dit gedrag niet toelaatbaar is. Daarnaast kan de pleger, door het

ingrijpen van een omstander, leren van dit gedrag (zie [dit artikel](#)). Wanneer een omstander ingrijpt en andere mensen achter deze ingreep staan, kan het veiligheidsgevoel van slachtoffers toenemen (zie [deze studie](#)). Trainingen waarin deelnemers leren in te grijpen als omstander van discriminatie of seksueel grensoverschrijdend gedrag, laten veelbelovende resultaten zien (zie bijvoorbeeld [deze studie](#)). Het is belangrijk dat de trainingen deelnemers inzetten op de volgende uitkomsten voor effect: (1) racisme leren herkennen, (2) gemotiveerd worden om in te grijpen onder meer door empathie voor slachtoffers te krijgen en door sociale normen, (3) vaardigheden leren om in te grijpen, en (4) vertrouwen vergroten dat ze die vaardigheden kunnen toepassen (zie [dit rapport](#)).

Omstandertrainingen voor organisaties/bedrijven worden in Nederland aangeboden door onder anderen: Diversion, Sex Matters, Fairspace, Echo en Critical Mass.

Empathie of inlevinginterventies

Het stimuleren van empathie en inleving ten aanzien van mensen die racisme ervaren, kan vooroordelen en stereotypen verminderen, zo is bewezen (zie [dit dossier](#)). Het kan daarmee een onderdeel vormen van de aanpak van institutioneel racisme in organisaties (zie [dit artikel](#)). Dit kan onder meer door contact en ontmoeting waarin oprecht geluisterd wordt naar de ervaringen van slachtoffer van racisme (zie [dit artikel](#) en [dit artikel](#)). Dit kan ook door mensen naar een theaterstuk of film te laten kijken waarin ervaringen met racisme worden gedeeld (zie [dit dossier](#)). Het inleven in de situatie van een ander leidt tot empathie voor de ander en voor de groep waar deze persoon bij hoort. Door

je in te leven, ga je als het ware meevoelen of hetzelfde voelen als de ander. Er ontstaat empathie (zie [dit artikel](#)). Inleven in een ander levert ook positieve resultaten op: het verbetert de houding naar mensen die eerder werden gezien als anders (zie [dit artikel](#)). Het werkt in het bijzonder goed wanneer het gecombineerd wordt met het versterken van gevoelens van onrechtvaardigheid (zie [dit artikel](#)) en als je echt je leert te identificeren met mensen die je eerder zag als anders (zie [dit artikel](#)).

Antiracisme trainingen

Antiracisme trainingen worden beschreven als trainingen waarin deelnemers kennis en vaardigheden krijgen om systemen van racisme te veranderen. Uit een kwalitatieve evaluatie van antiracisme trainingen blijkt dat dit er toe leidt dat deelnemers vaker het institutionele aspect van racisme herkennen, hun kennis van racisme en de geschiedenis ervan toeneemt, kleurenblindheidideologie afneemt en de implementatie van antiracistisch maatregelen in organisaties toeneemt (zie [deze studie](#)). Dit lijkt op trainingen in de gezondheidszorg in wat heet 'structurele competentie': de erkenning van dat economische en politieke omstandigheden zorgen voor ongelijkheid in gezondheid (zie [dit artikel](#)). Les of training hierin zorgt ervoor dat professionals onder meer beter in staat zijn om de invloed van racisme op gezondheidsverschillen te begrijpen (zie [deze studie](#)). Dit effect is in andere domeinen nog niet onderzocht.

Stap 10: Monitor en stuur bij

Een belangrijk onderdeel is het monitoren en evalueren van beleid. Om dit te doen heeft Movisie samen met het Nederlands Jeugdinstituut een instrument ontwikkeld, om te sturen op de gewenste outcome. Dit noemen we het [kwaliteitskompas](#). Dit kompas bevat een aantal stappen om met inwoners, maatschappelijke organisaties en de gemeente te komen tot de gewenste uitkomst, gerelateerd aan de geformuleerde maatschappelijke opdracht.



Kern van dit instrument is dat monitoren niet pas begint na afloop. Het idee is je vooraf een goed beeld krijgt van de huidige situatie. Je maakt als het ware een nulmeting. Vervolgens bepaal je wat het maatschappelijk resultaat moet zijn. Er wordt nagedacht over wat men op de lange termijn wil bereiken. Hiervoor wordt bepaald welke indicatoren van belang zijn. Bijvoorbeeld, het aantal werknemers dat bekend is met de visie op institutioneel racisme, ambte-

naren die weten hoe zij onbedoelde uitsluiting in beleid kunnen voorkomen of het aantal leidinggevenden binnen de gemeente dat een omstanderstraining heeft gevolgd. In deze stap wordt er ook gekeken naar welke instrumenten er worden gebruikt, ofwel hoe je op de indicatoren gaat meten. Als je dit doet, kun je vervolgens de outcome van de aanpak die je hebt ontwikkeld gaan vaststellen. De resultaten van de indicatoren worden zichtbaar gemaakt door te tellen en te vertellen (dus ook door de ervaringen van mensen). De outcome die gemonitord wordt geeft inzicht op hoe het plan verloopt, wat het effect is en hoe dit beter kan. Dit wordt weer ingebracht om het plan bij te sturen en de kennis over de aanpak te verbeteren.

Evaluatieonderzoek

Wanneer je de aanpak van institutioneel racisme evalueert is het belangrijk om een keuze te maken in welke type evaluatieonderzoek je gaat doen:

- **Procesevaluatie:** in dat geval wordt het verloop en de uitvoering van een aanpak geëvalueerd. Je kunt dan nagaan of alle stappen in de aanpak van institutioneel racisme zijn genomen en uitgevoerd en waar de uitvoering te wensen over liet. Zo kom je er achter wat je in de aanpak kan verbeteren.
- **Effectevaluatie:** er wordt dan nagegaan wat de aanpak van institutioneel racisme heeft opgeleverd. De uitkomsten (resultaten en effecten) van de aanpak staan centraal. In andere woorden: je komt er achter of het heeft gewerkt.

Lees [hier](#) meer.

Zowel voor een procesevaluatie als een effectenevaluatie kun je verschillende onderzoeksmethoden gebruiken:

- Kwalitatieve methoden: denk aan interviews, focusgroepen en observaties. Hier lees je daar meer over. Een voorbeeld is een ‘ervaren baat onderzoek’. Je gaat dan na wat de belanghebbenden hebben gehad aan een bepaalde aanpak, wat het hen heeft opgeleverd (zie hier een voorbeeld).
- Kwantitatieve methode: denk aan het bijhouden van cijfers en het afnemen van vragenlijsten.

Monitoring

Monitoring is een onderzoeksmethode waarmee systematisch en periodiek gegevens worden verzameld op vooraf vastgestelde momenten. Hiermee kan je eventuele veranderingen in kaart brengen. Met een monitor kunnen gegevens verzameld worden over:

1. *de input* zoals geld, personeel en materiaal;
2. *de throughput*, oftewel de uitvoering van de interventie en activiteiten;
3. *de output* of de gerealiseerde prestaties zoals het aantal deelnemers’;
4. *de outcome* ofwel de effecten bij de doelgroep;

Waar de nadruk op ligt is afhankelijk van het doel van de monitor.

Voorbeeld van monitoring institutioneel racisme: een waardevolle bron van informatie bij de monitoring is de klachtprocedure van de gemeente. In bezwaar en beroep komen regelmatig zaken aan de orde waarin burgers menen onrechtvaardig behandeld zijn. Vraag om een rapportage hierover en gebruik deze om ongelijke en onrechtvaardige effecten in kaart te brengen.

Lees in hoofdstuk 14 van [deze publicatie](#) meer over monitoren.

Intersectionaliteit

Een belangrijk aandachtspunt is dat er niet steeds wordt gekeken naar voor wie de situatie verbeterd. Een kleurenblinde monitor of evaluatieonderzoek is dus onmogelijk. Breng juist in kaart wat de aanpak heeft opgeleverd voor een diversiteit aan mensen. Om hier voor te zorgen is het aan te raden om evaluatieonderzoek en monitoring te laten uitvoeren vanuit intersectioneel perspectief.

Intersectionaliteit is het uitgangspunt dat we onze levens leven op de kruispunten van onder andere sekse, etniciteit, sociaaleconomische positie, nationaliteit, seksuele voorkeur, en het al dan niet hebben van een beperking. Het gaat ervanuit dat de combinatie van deze verschillen gepaard gaan met verschillen in macht (deze theorie komt van Crenshaw; lees [hier](#) daar meer over). Evaluatieonderzoek, maar ook monitoring, kunnen intersectioneel worden gedaan. Dat kan zowel in kwalitatief onderzoek als kwantitatief onderzoek.

Kwalitatief onderzoek en intersectionaliteit past goed bij elkaar, omdat je bij kwalitatief onderzoek de ervaringen van mensen zelf voorop zet en ervaringen contextualiseert (zie [dit artikel](#)). Wanneer je kwalitatief onderzoek doet vanuit intersectioneel perspectief houd je onder meer rekening met je eigen positie als onderzoeker (de combinatie van gender, afkomst, leeftijd etcetera.) en reflecteer je kritisch op hoe dit je onderzoek beïnvloedt. Ook analyseer je in dat geval in de uitkomsten intersecties tussen kenmerken zoals gender, afkomst, religie etcetera en zet je in het duiden van de intersecties de inhoud van deze kruisingen centraal: hoe werken aspecten op elkaar in? (zie [dit artikel](#)) Welke patronen komen daarbij naar voren? (zie onder andere [dit rapport](#)).

Het is een nog grotere uitdaging om kwantitatief onderzoek (denk aan enquêtes die worden gehouden over het beleid of een interventie) intersectioneel aan te pakken. Opgave is dan om aandacht te hebben voor verschillende vormen van diversiteit en de combinaties (zie onder andere [dit artikel](#)). Cruciaal hierbij is het voorkomen dat er homogeniteit of overgeneralisaties ontstaan over en tussen verschillende groepen. Bijvoorbeeld: in onderzoek conclusies trekken over alle mannen en vrouwen, terwijl die twee groepen onderling bijzonder veel diversiteit kennen (zie onder andere [dit artikel](#)). Ook betekent intersectioneel kwantitatief onderzoek doen dat er aandacht is voor machtsverschillen. Verschillen worden niet toegeschreven aan essentialisme ('Zo zijn mensen nu eenmaal'), maar worden bekeken in de context van macht en de geschiedenis (zie onder andere [dit artikel](#)). Bij intersectioneel onderzoek tel je tot slot niet simpelweg categorieën op, maar kijk je naar de verschillende intersecties (zie onder andere [dit artikel](#)). Voor meer informatie over hoe je dit precies doet, kunnen zowel ambtenaren als onderzoekers terecht bij deskundigen op dit gebied zoals Prof. dr. Niels Spierings van de Radboud Universiteit.

4

Wat zijn voorbeelden uit de praktijk?

In Nederland staat de gemeentelijke aanpak van institutioneel racisme nog in de kinderschoenen. Toch zijn er enkele (grote) gemeenten die hier al stappen in maken. Hieronder noemen we een aantal goede voorbeelden. Dit zijn aanpakken die niet alleen in grotere, maar ook in kleinere gemeenten toegepast kunnen worden.

Gemeente Rotterdam: inclusiviteitspanel

In 2020 begon het inclusiviteitspanel als een pionierend idee. Het panel werd opgestart door een gemêleerde groep (bi-cultureel, queer, beperking, etcetera) ambtenaren met de wil om meer van zichzelf terug te zien in de organisatie. Dit vanuit de gedachtegang: 'Hoe kunnen we verwachten dat visie, beleid en processen aansluiten bij de behoeften van alle Rotterdammers als er geen (gelijkwaardige) vertegenwoordiging zichtbaar is van hen binnen alle lagen van de organisatie?' Leden van het inclusiviteitspanel voegen een intersectorieel blik toe aan beleidsprocessen, werving- en selectieprocedures, projecten en programma's binnen de gemeente Rotterdam. Het toevoegen van een extra perspectief zorgt ervoor dat besluiten met een bredere blik worden genomen. Vanuit verschillende perspectieven die een afspiegeling van de superdiverse stad vormen. Het inclusiviteitspanel kan ingezet worden voor interne en externe dialoogtafels in een veilige setting en bijvoorbeeld meedenken op beleidsvraagstukken en teamprocessen.

Het doel is dat ambtenaren van de gemeente Rotterdam minder vooroordelen en stereotypen hanteren in gemeentelijke processen en beleid. Zo werkt het inschakelen van het inclusiviteitspanel tegen institutioneel racisme en discriminatie binnen de lokale overheid. De doelgroep van deze interventie zijn gemeenteambtenaren voor de gemeente Rotterdam in alle lagen van de organisatie. Nadrukkelijk wordt ook midden en hoger management betrokken, omdat daar keuzes worden gemaakt, personeel wordt aangenomen en inclusiviteit van teams en afdelingen wordt beheerd.

Lees [hier](#) meer over het inclusiviteitspanel.

Gemeente Utrecht: onderzoek naar institutioneel racisme

Als eerste gemeente heeft Utrecht een onderzoek laten verrichten naar institutioneel racisme binnen de gemeente. Er werden vier diensten onderzocht door onderzoekers (Bureau Omlo en anderen) die hiervoor waren ingehuurd door de gemeente: toezicht en handhaving in de openbare ruimte (THOR) door boa's, toezicht en handhaving door horeca-inspecteurs (THBO), onderzoek naar de rechtmatige verstrekking van bijstandsuitkeringen door handhavingsspecialisten (WenI) en uitvoering van de Bibobtoets in het kader van de Wet Bibob (Bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur). Deze onderzoekers deden interviews met uitvoerende, leidinggevende en beleidsadviserende ambtenaren, een documentstudie en een analyse van cijfers over uitkomsten

van handhavingsacties. Deze werd door de onderzoekers aangevuld met enkele gesprekken met sleutelfiguren en ondernemers met een migratieachtergrond.

Uit [het onderzoek](#) blijkt dat er risico's zijn voor institutioneel racisme door de manier waarop de gemeente werkt. De risico's van het werken met aandachtsgebieden, data- en meldingsgestuurd werken en discretionaire bevoegdheid (eigen beslissingsruimte van medewerkers) zijn beheersbaar, omdat er voldoende waarborgen zijn ingebouwd. Wel is er een tekortkoming geconstateerd die de onderzoekers als eerste aanwijzing voor institutioneel racisme beschouwen, zo meldt de gemeente (zie [dit bericht](#)). Daarbij gaat het volgens het rapport om voorbeelden waarbij in de informele omgangsvormen op de werkvloer ruimte werd gelaten voor de mogelijkheid van ongelijke behandeling. Het gaat er met name om dat boa's aangeven dat er collega's zijn die hun vooroordelen, over onder anderen burgers met een migratieachtergrond, in hun gedrag tot uiting laten komen. Dat uit zich volgens deze boa's soms in ongelijke behandeling, waarbij burgers met een migratieachtergrond vanwege hun afkomst eerder worden aangesproken, minder vriendelijk worden bejegend en eerder worden beboet. Ook zouden ze onderling denigrerende opmerkingen over de betreffende groepen maken. Het betreft dus vooroordelen en stereotypen die van invloed zijn op hoe zij personen uit deze groepen benaderen en behandelen, zo staat beschreven in [dit artikel](#).

Om de risico's op institutioneel racisme verder te verkleinen wil de gemeente Utrecht daarom meer investeren in het bespreekbaar maken van het onderwerp en het continu investeren in de professionaliteit van medewerkers, bijvoorbeeld met trainingen en versterken van de rol van vertrouwenspersonen, zo staat te lezen in [het bericht](#). Ook gaat de gemeente actiever met burgers in gesprek. Meer inzet van wijkboa's wordt hierbij ook overwogen.

5

Antwoord op veelgestelde vragen

Wat zijn vooroordelen en wat zijn stereotypen?

Zoals beschreven staat in het dossier [Wat werkt tegen discriminatie](#) worden vanuit de psychologie vooroordelen beschouwd als een negatieve gevoelens ten aanzien van groepen. De Engelse vertaling van vooroordelen, prejudice, kan ook als een koepelterm gebruikt worden voor een algeheel negatieve houding naar mensen uit bepaalde groepen (zie [de APA](#)). Deze negatieve houding wordt ook wel geschreven als [bias](#). Stereotypen verwijzen in de psychologie naar de cognitieve denkbeelden die mensen hebben over bepaalde groepen en dan in het bijzonder op de overdreven denkbeelden over groepen mensen. Zowel vooroordelen als stereotypen kunnen meer expliciet zijn (bewust, doordacht) of juist meer impliciet (onbewust, automatisch) zijn. Zowel de expliciete als de impliciete vooroordelen en stereotypen zijn een voorspeller van discriminerend gedrag. Bijvoorbeeld, uit [onderzoek](#) blijkt dat het hebben van bias als gezondheidsprofessional samenhangt met slechtere interactie en slechtere beslissingen nemen voor patiënten van kleur.

Hoe kom ik erachter of ik of iemand anders racistisch denkt?

Vanuit de psychologie bekeken is het eigenlijk onmogelijk en onwenselijk om mensen in te delen in mensen die niet racistisch zijn en mensen die dat wel zijn, omdat vrijwel ieder mens in bepaalde mate vooroordelen en stereotypen heeft

(zie deze [video van de Anne Frank stichting](#) voor meer uitleg). Daarnaast zijn het niet alleen iemands persoonlijke vooroordelen en stereotypen die bepalen of iemand zich racistisch gedraagt; de sociale normen, regels en gewoonten die gelden in een bepaalde situatie zoals een organisatie, bepalen sterk mensen hun gedrag. Ofwel het systeem waarin mensen functioneren is sterk bepalend voor hoeveel ruimte er is voor racisme.

Gaat racisme ook over discriminatie op grond van religie?

Discriminatie op grond van religie lijkt in principe niet te horen onder het begrip racisme. Juridisch gezien zijn het ook andere discriminatiegronden. Discriminatie op religieuze gronden en discriminatie met racistische motieven blijken in de praktijk vaak met elkaar verweven (zie [dit rapport van de Anne Frank Stichting](#)). Zo worden moslims vaak afgeschilderd als een homogene groep die geheel 'anders' is (zie [dit artikel](#)). Uit verschillende wetenschappelijke studies blijkt dan ook dat er sprake is van zogeheten racialisering van moslims (zie bijvoorbeeld [dit artikel](#)). Dat betekent dat moslims steeds meer als één groep beschouwd worden met statische eigenschappen vanwege hun fysieke en culturele kenmerken (zie bijvoorbeeld [dit artikel](#)). Bij racisme gaat het dus in de praktijk niet alleen om huidskleur, maar ook om zaken als taal, kleding en religieuze praktijken (zie [dit artikel](#)).

Is bewustwording niet het allerbelangrijkste?

Een cursus of andere interventie die zich alleen richt op het bewust worden van eigen onbewuste vooroordelen en stereotypen is niet voldoende, omdat institutioneel racisme geen individueel probleem is. Als individuen zich meer bewust worden dan is dat natuurlijk winst, maar dan is het probleem nog niet opgelost. Het belangrijkste is dat de processen, (geschreven en ongeschreven) regels en ingebakken manier van doen in de organisatie wordt veranderd. Het gaat dus om een collectief veranderproces waarbij de processen in de organisatie worden gepast en waarbij niet alleen individuen van houding veranderen. Interventies gericht op het veranderen van individuen, zoals een bewustwordingscursus, kunnen wel een aanvulling zijn op de aanpak (lees in het [Wat Werkt dossier](#) meer over hoe bewustwording werkt en wat het wel en niet oplevert).

Is het institutioneel racisme wanneer individuen in organisaties zich racistisch gedragen?

In iedere organisatie kunnen individuen werken die zich racistisch gedragen. Als een collega zich een keer racistisch uitlaat is dat niet meteen institutioneel racisme. Maar wel als dit structureel is en ongecorrigeerd blijft in de organisatie.

In het kader van het bewaken van de sociale veiligheid op de werkvloer heeft een organisatie de verantwoordelijkheid om racistisch gedrag zo veel mogelijk te voorkomen en aan te pakken wanneer het zich voor doet. Er moeten bijvoorbeeld duidelijke sociale normen gesteld worden tegen racisme (zie stap 5) en er moet een duidelijk meldproces zijn voor het zich voordoet (zie 'meldproces' onder stap 6). Wanneer bestaande processen en informele regels binnen de gemeentelijke organisaties geen passende oplossingen bieden en wanneer racisme zich voordoet op de werkvloer dan wordt het in stand gehouden en kun je spreken van institutioneel racisme.

Kan discriminatie van mensen met een beperking, van vrouwen en van lhbtqi+ personen ook institutioneel zijn?

Vanuit de sociale wetenschap wordt er vaak een onderscheid gemaakt tussen (zie bijvoorbeeld [dit artikel](#)):

- Interpersoonlijke discriminatie: dit gaat over het gedrag tussen mensen. De ene persoon discrimineert de ander.
- Institutionele discriminatie: dit heeft betrekking op beleid en contexten die ongelijkheid creëren, uitvoeren, bevestigen en behouden. Het gaat om instellingen of organisaties die beleid hanteren waarbij (onbedoeld of bedoeld) het effect is dat er onterecht onderscheid wordt gemaakt. Bijvoorbeeld op basis van etniciteit, huidskleur of religie. Institutionele discriminatie is vaak niet terug te voeren op de handelingen van één persoon, maar een combinatie van diverse systemen, processen en (impliciete) handelingen (zie [dit artikel](#) voor meer uitleg).

Naast institutioneel racisme, zijn er dus ook andere vormen van institutionele discriminatie. Een andere bekende vorm is institutioneel validisme: activiteiten en voorzieningen die voor bepaalde mensen vanzelfsprekend zijn, zijn lang niet altijd vanzelfsprekend voor mensen met een beperking. Instituties nemen dus mensen zonder beperking nog vaak als norm en sluiten mensen met beperking uit (zie [dit artikel](#)).

De aanpak van institutioneel validisme past goed bij de verplichtingen van de gemeente in het kader van het VN-Verdrag voor rechten van personen met een beperking. Gemeenten zijn sinds 2017 verplicht om in beleidsplannen aan te geven hoe zij de inclusie van inwoners met een beperking willen bevorderen, zodat zij dezelfde toegang tot voorzieningen hebben als valide inwoners. Ook moeten zij aangeven hoe ze deze inwoners bij die beleids(uitvoerings)plannen betrekken (lees [hier](#) meer).

Er kan ook worden gesproken over institutioneel heteroseksisme. Denk aan organisaties waarbij er bij de intake automatisch vanuit wordt gegaan dat een vrouw met een man getrouwd is. Of dat er op formulieren alleen de mogelijkheid is om één vader en één moeder in te vullen. De aanpak van institutioneel heteroseksisme past goed bij de uitvoering van het Regenboogbeleid of lhbtqi+ beleid (lees [hier](#) meer). Tevens kan er gedacht worden aan institutioneel seksisme. Bijvoorbeeld instanties die een vrouw standaard naar haar meisjesnaam vragen, maar er bij een man ervan uit gaan dat hij zijn eigen achternaam heeft gehouden (zie [deze blog](#)). De aanpak van institutioneel racisme sluit goed aan bij wat meestal emancipatiebeleid wordt genoemd. In de praktijk komen alle vormen van institutionele discriminatie in combinatie voor (zie [dit vlechtwerk](#)).

Hoe kan er onderzoek gedaan worden naar institutioneel racisme?

Om meer te weten te komen over institutioneel racisme is een eerste stap om op zoek te gaan naar ongelijkheid in specifieke situaties. We noemen een aantal voorbeelden van onderzoeken die hier meer zich op kunnen geven. Ieder type onderzoek heeft beperkingen; idealiter worden er meerdere typen onderzoek gecombineerd om een beter beeld te krijgen.

1. Ervaringen in beeld brengen:

Door middel van interviews of focusgroepen vraag je naar ervaringen van mensen in een bepaalde organisatie en context. Hierbij vraag je nader door op hun ervaringen met regels en processen. Op die manier kun je nagaan hoe de regels en processen ervaren worden en wat daarin verbeterd kan worden. Een voorbeeld hiervan is het [KIS-onderzoek](#) onder Caribische Nederlanders en hun ervaringen met het migreren naar Europees Nederland en het [KIS-onderzoek onder gemeenten](#).

2. De dagelijkse praktijk en gedrag observeren:

Observatieonderzoek is het zorgvuldig en aandachtig waarnemen van de gedragingen waarin je als onderzoeker geïnteresseerd bent. Dit type onderzoek is nuttig wanneer je wil weten hoe bepaalde processen en regels in beleid worden uitgevoerd of hoe mensen zich in de praktijk gedragen (lees meer over observatieonderzoek in [dit boek](#)). Bijvoorbeeld: als je wil weten hoe medewerkers in de gemeentelijke organisatie met elkaar omgaan. Of als je zicht wil krijgen op hoe dienstverleners omgaan met cliënten van diverse achtergronden. Observatieonderzoek is onder meer gedaan in het [onderzoek van Bureau Omlo in de gemeente Utrecht](#).

3. Gedragsintenties onderzoeken met een vignettenstudie:

Vignetten zijn korte verhalen over een fictief personage of een fictieve gebeurtenis waarin het gedrag van het personage in een concrete context is geplaatst. Door een vignet te bespreken, kan je de mening van deelnemers over de problemen die in het vignet worden beschreven verkennen of onderzoeken hoe de deelnemers zouden handelen in een dergelijke gebeurtenis of hoe zij denken dat het geschetste probleem aangepakt moet worden (zie hier [meer informatie](#)). Een dergelijke kan je dus uitvoeren bij bepaalde groepen dienstverleners, om na te gaan of zij mensen ongeacht hun afkomst, hetzelfde behandelen. Zie als voorbeeld dit [KIS-onderzoek](#).

4. Een beleidsscan

Dit betekent dat je nauwkeurig bestudeert hoe regels en beleid zijn opgesteld. In dit type onderzoek bestudeer je beleidsdocumenten. Bij onderzoek naar institutioneel racisme kan onder meer nagegaan worden of er regels of beleid zijn die expliciet onderscheid maken of die dat indirect doen.

5. Enquêtes

Door middel van enquêtes kan je beter zicht krijgen op hoe vaak bepaalde ervaringen voorkomen. Bijvoorbeeld door (herhaaldelijk) de medewerkers van de gemeentelijke organisatie te bevragen, kan je nagaan hoe vaak deze medewerkers racisme ervaren en of en hoe vaak zij hebben ervaren dat hierop wordt ingegrepen. Wanneer dit herhaald wordt kan je nagaan of deze ervaringen toenemen, afnemen of stabiel blijven.

6. Dossieronderzoek

Een andere optie is om dossiers door te nemen van bijvoorbeeld cliënten van een bepaalde dienst of de dossiers van medewerkers. Zo kan je beter zicht krijgen op wat er in de praktijk gebeurt. Uiteraard is belangrijk dat deze dossiers eerst volledig geanonimiseerd worden. Dit type onderzoek is onder meer gedaan in het onderzoek van [Bureau Omlo in de gemeente Utrecht](#). In dit onderzoek is onder meer gekeken naar bijstandsfraudedossiers met het doel om aanwijzingen te vinden voor ongelijke behandeling en racisme in het werkproces met betrekking tot fraudeopsporing. Dat betekende dat er aan de hand van een checklist is gekeken naar de stappen die zijn gezet vanaf het moment dat er een melding of signaal over fraude binnenkwam tot aan het moment van beëindiging van het handhavingsonderzoek.

7. Proportionaliteitsonderzoek

Ook deze vorm van onderzoek doen is toegepast in het [onderzoek van Bureau Omlo in de gemeente Utrecht](#). Onderzocht is of ondernemers en burgers met een migratieachtergrond verhoudingsgewijs substantieel vaker te maken met controles en handhaving door de gemeente.

8. Actieonderzoek

Een mogelijkheid bij het onderzoeken van institutioneel racisme is om te kiezen voor actieonderzoek. Actieonderzoek is een aanpak voor praktijkgericht onderzoek waarbij je actie en onderzoek combineert. Het doel is

nieuwe inzichten krijgen en tegelijk de praktijk verbeteren. Daarvoor doe je onderzoek in en met die praktijk, in plaats van voor of over de praktijk (zie boek Tonnie van der Zouwen [Actieonderzoek doen](#)). Een voordeel van actieonderzoek is dat je niet eerst het onderzoek af hoeft te wachten, maar dat onderzoeken en veranderen hand in hand gaan. Een mogelijk nadeel is dat actieonderzoek actieve betrokkenheid vraagt van de medewerkers in de organisatie.

Wat zijn microagressies?

Microagressie zijn subtiele (alledaagse) bewuste of onbewuste (non)verbale vormen van pestgedrag op grond van impliciete aannames die (bedoeld of onbedoeld) als kwetsend kunnen worden ervaren en (in)direct stereotypen in stand houden. Microagressies kunnen geclassificeerd worden als microaanvallen (bedoeld om het slachtoffer te schaden), microbeledigingen (bijvoorbeeld onbeschofte of ongevoelige opmerkingen over de identiteit van een persoon), en micro-invalidaties (bijvoorbeeld acties die de gevoelens of ervaringen van anderen minimaliseren) (zie [dit artikel](#) of [deze](#)). Bij microbeledigingen kun je bijvoorbeeld denken aan complimenten die eigenlijk geen complimenten zijn zoals: ‘wat spreek jij goed Nederlands’. Met een dergelijke opmerking wordt impliciet gesteld dat iemand niet helemaal Nederlands is of mensen van die betreffende afkomst geen goed Nederlands spreken en dat de persoon in kwestie een uitzondering is (zie bijvoorbeeld [dit artikel](#)).

Microagressies worden soms bestempeld als grapje, maar kunnen desalniettemin zorgen voor gezondheidsklachten en een burn-out, zo weten we uit onderzoek (zie [dit artikel](#)). Discriminatie keer op keer (soms zelfs dagelijks) zorgt voor stress en tast de gezondheid ernstig aan, zo is bekend uit diverse studies (zie [dit artikel](#) voor een overzicht).

Microaggressies kunnen lastig zijn om aan te kaarten, doordat ze moeilijker te identificeren en beoordelen zijn dan openlijk racisme. Dit zorgt er voor dat microaggressies veelal van chronische aard zijn en vaker voorkomen dan openlijk racisme (zie [dit artikel](#)). Deze subtiele vorm van racisme kan op de werkvloer vaak over het hoofd worden gezien en toegeschreven worden aan een misverstand, waardoor het niet wordt geadresseerd en ongestraft blijft (zie [dit artikel](#)).

Bijlage 1: Checklist gemeentelijke beleid

In deze checklist beschrijven we hoe kan worden voorkomen dat institutioneel racisme en andere vormen van institutionele discriminatie, tot stand komen door gemeentelijk beleid. We beschrijven daartoe een aantal voorwaarden waar beleid aan moet voldoen en waar aan juist niet. Door deze checklist te volgen, verkleinen gemeenten de kans op institutioneel racisme of andere institutionele vormen van discriminatie vanuit hun rol als beleidsmaker.

Voorwaarden waar het beleid aan moet voldoen

Het gaat om beleid dat...

- ✓ ...er voor zorgt dat mensen met bepaalde (combinatie van) kenmerken die worden achtergesteld in de huidige situatie, waarschijnlijk niet of minder worden achtergesteld;
- ✓ ...er voor zorgt dat de positie van mensen met bepaalde (combinatie van) kenmerken die wordt achtergesteld in de huidige situatie, structureel verbeterd wordt;
- ✓ ...aandacht heeft voor hoe de combinatie van kenmerken er voor kan zorgen dat mensen worden achtergesteld en die achterstelling poogt op te heffen;
- ✓ ...er voor zorgt dat de mensen in de benadeelde positie *niet* zelf verantwoordelijk worden gemaakt voor het verbeteren daarvan (voorkomen *victim blaming*);
- ✓ ...niet gebaseerd is op stereotypen: op overdreven denkbeelden of aannames over hoe bepaalde groepen mensen zich meestal gedragen;
- ✓ ...er voor zorgt dat de groep mensen die bijzonder veel profiteert van de huidige situatie nu minder wordt bevoordeeld dan andere mensen. Dus als situatie zo is dat mensen met bepaalde kenmerken worden voorgetrokken (bijvoorbeeld witte mensen, mensen zonder beperking of heteroseksuelen), dan corrigeert het beleid dit;
- ✓ ...gebaseerd is op de behoeften van verschillende mensen met verschillende kenmerken die in de huidige situatie worden achtergesteld. Deze behoeften zijn gecheckt door middel van onderzoek of door het raadplegen verschillende burgers;
- ✓ ...vooroordelen en stereotypen (bias) van de professionals die het beleid in de praktijk uitvoeren, inperkt of vermindert; in het geval van beleidsrealisatie zoals subsidievoorwaarden, voorwaarden heeft die voor iedereen toegankelijk zijn ongeacht kenmerken zoals afkomst, sekse, beperking etcetera;
- ✓ ...in het geval van beleidsrealisatie zoals samenwerkingsverbanden, samenwerking heeft met mensen (of organisaties van mensen) die verschillende kenmerken hebben;
- ✓ ...rekening houdt met de verplichtingen die voorkomen uit het VN-verdrag voor rechten van personen met een beperking;
- ✓ ...is in lijn met de Grondwet en mensenrechten.

Wat voorkomen moet worden

Het gaat om beleid dat niet ...

- ✘ ...mensen benadeeld worden vanwege het hebben van (een combinatie van) bepaalde kenmerken;
- ✘ ...mensen bevoordeeld worden vanwege het hebben van (een combinatie van) bepaalde kenmerken. Hiermee bedoelen we de situatie waarin iemand op basis van kenmerken die niet relevant zijn, begunstigd wordt of voorgetrokken ten op zichten van anderen (anderen worden dus benadeeld omdat zij deze kenmerken niet hebben).
- ✘ ...mensen die gediscrimineerd of achtergesteld worden, poogt te veranderen (in hun gedrag, hun houding etc.) om niet meer achtergesteld te worden (*victim blaming*);
- ✘ is gebaseerd op de gemiddelde ervaringen en behoeften van een duidelijke doelgroep (zoals ouderen, moslims, vrouwen, homo-en biseksuelen personen of mensen met een beperking); vanuit de gedachte dat dit een homogene en duidelijk afgebakende groep is;
- ✘ ...tot gevolg heeft dat een bepaald kenmerk, of combinatie van kenmerken leidt tot vaker gecontroleerd of vaker verdacht worden;
- ✘ ... dat tot gevolg heeft dat mensen uit een bepaald postcodegebied benadeeld worden (en daarmee in de praktijk mensen vooral mensen van een bepaalde afkomst benadeeld);
- ✘ ...dat tot gevolg heeft dat mensen op basis van hun culturele of religieuze gewoonten³ benadeeld worden (en daarmee in de praktijk mensen vooral mensen van een bepaalde afkomst benadeeld);
- ✘ ... vooroordelen of stereotypen (bias) van professionals die het beleid uitvoeren in de praktijk, alle ruime biedt;
- ✘ ...tot gevolg heeft dat regels, restricties en verboden voortvloeiend uit het beleid, buitensporig vaak mensen met bepaalde kenmerken raken.

³ Uiteraard gaat het hier enkel om culturele gewoonten en praktijken die niet strafbaar zijn en die niet haaks staan op mensenrechten.

Colofon

Auteurs: Hanneke Felten en Koen Kros

Redactie: Dyonne van Haastert

Met dank aan: Serena Does en Suzan de Winter-Koçak

Financier: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Vormgeving: Design Effects, Willem Plaisier

Illustraties: Jeroen Krul

Uitgave: Kennisplatform Inclusief Samenleven

Giessenplein 59c

3522 KE Utrecht

T (030) 230 3260

De publicatie kan gedownload worden via de website van het Kennisplatform Inclusief Samenleven.

© Kennisplatform Inclusief Samenleven, Utrecht 2023.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij Movisie. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with Movisie. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Kennisplatform Inclusief Samenleven

Kennisplatform Inclusief Samenleven doet onderzoek, adviseert en biedt praktische tips en instrumenten over vraagstukken rond integratie, migratie en diversiteit. Daarnaast staat het platform open voor vragen, signalen en meningen en formuleert daar naar beste vermogen een antwoord op.

Deze kennisuitwisseling is bedoeld om een fundamentele bijdrage te leveren aan een pluriforme en stabiele samenleving. Blijf op de hoogte van alle projecten, vragen en antwoorden en andere kennisuitwisseling via www.kis.nl, de nieuwsbrief, Twitter en LinkedIn.

Kennisplatform Inclusief Samenleven is een programma van het Verwey-Jonker Instituut en Movisie

T 030 230 32 60

E info@kis.nl

I www.kis.nl



Kennisplatform
inclusief samenleven